



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**PERMISOS LABORALES EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DEL ESTADO PARA EL CUMPLIMIENTO  
DE FUNCIONES ELECTORALES**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**ANA MARÍA LECHUGA HERNÁNDEZ**

**ASESOR DE TESIS:**

**LIC. VALDEMAR DANIEL MERCADO GARCÍA**

**REVISORES:**

**MTRO. EN D. CARLOS ALBERTO  
ROA AVILA**

**MTRO. EN D. JAIME VEGA  
MONDRAGON**

**TOLUCA, MÉXICO, MARZO 2016**

## DEDICATORIA

A la memoria de mi Padre, quien siempre me impulso para alcanzar mis metas; a mi Madre, que es una guerrera y de quien he aprendido mucho; a Brandon e Ian que son mis más grandes amores y mi mayor motivación para seguir adelante, pero sobre todo a **Dios**, que es mi Maestro de vida y que siempre ilumina mi sendero, con personas buenas que me ayudan.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

1.1	El Régimen Administrativo de los Servidores Públicos	1
1.1.1	El Derecho y las Relaciones Administrativas	5
1.1.2	El Derecho y las Relaciones Laborales	8
1.2	El Régimen Laboral de los Servidores Públicos	10
1.2.1	Derechos y Obligaciones Laborales de los Servidores Públicos	15
1.2.2	Servidores Públicos o Funcionarios y Empleados Públicos	20
	1.2.2.1 Definición Doctrinal de Servidor Público, Funcionario y Empleado Público	22
1.3	Clasificación de los Servidores Públicos según el Régimen Laboral	23
1.3.1	Trabajadores en General	28
1.3.2	Trabajadores de los Poderes	28
1.3.3	Trabajadores de los Organismos Autónomos Constitucionales	31
1.3.4	Trabajadores del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	33
1.3.5	Trabajadores Municipales y Estatales	34
1.3.6	Trabajadores de las Entidades Financieras de la Administración Pública Federal	37
1.3.7	Trabajadores de las Instituciones de Educación Superior con	

Autonomía	39
1.4 El Régimen Administrativo Equilibrado	43

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO**

2.1 Época Colonial	46
2.1.1 Leyes de Indias	49
2.2 Época Independiente	51
2.2.1 Constitución de 1824	53
2.2.2 Constitución de 1836	54
2.2.3 Constitución de 1857	55
2.2.4 Constitución de 1917	56
2.3 Época Contemporánea (1917-1990)	65
2.3.1 Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil de 1934	69
2.3.2 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938	70
2.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963	74

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LOS DERECHOS LABORALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ELECTORALES EN MÉXICO**

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	84
3.1.1 Artículo 5, Párrafo Cuarto	92

3.1.2	Artículo 36, Fracción V	94
3.1.3	Artículo 38, Fracción I	94
3.2	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	95
3.2.1	Artículo 2, Inciso D)	97
3.2.2	Artículo 4, Numeral 2	97
3.2.3	Artículo 32, Numeral 2 Inciso B)	98
3.2.4	Artículo 44 Inciso H)	98
3.2.5	Artículo 65, Numeral 3	98
3.2.6	Artículo 66, Numeral 1, 2 y 3	99
3.2.7	Artículo 76, Numeral 3, Sección Tercera	100
3.2.8	Artículo 77, Numeral 1 y 3	100
3.2.9	Artículo 79	100
3.2.10	Artículo 88	102
3.2.11	Artículo 102, Incisos F) y G)	102
3.3	Naturaleza de la Función Electoral	103
3.3.1	Definición y Elementos de los Función Electoral	109
3.4	Principios Rectores de la Función Electoral	110
3.4.1	Certeza	114
3.4.2	Legalidad	114
3.4.3	Imparcialidad	116
3.4.4	Independencia	116
3.4.5	Objetividad	117

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PERMISOS LABORALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ELECTORALES, ESTUDIO DE CASO. SERVIDOR PÚBLICO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

4.1	Definición de Estudio de Caso	119
4.2	Elementos	120
4.3	Modelos en razón de Propósitos Metodológicos	121
4.4	Estudio de Caso	123
4.4.1	Personajes	124
4.4.2	Origen	124
4.4.3	Causas	127
4.4.4	Consecuencias	128
4.4.4.1	Político-Electorales	129
4.4.4.2	Laborales	131
4.4.4.3	Jurídicas	132
	Conclusiones	134
	Propuesta	138
	Fuentes de Consulta	142

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la presente investigación, se fundamenta en analizar mediante un proceso histórico y legal, el origen, así como la evolución del Derecho del Trabajo Burocrático, la evolución del Servidor Público a través del tiempo, las diferentes formas de relaciones individuales y colectivas de Trabajo, instituyendo la presencia del artículo 123 Constitucional, la razón de su existencia, así mismo la necesidad de las constantes reformas al citado artículo constitucional, derivado del carácter expansivo del Derecho del Trabajo en y las nuevas formas de evolución de las sociedades modernas.

Con el surgimiento de los conflictos laborales que enfrentaron los trabajadores frente a su patrón definido como el Estado, es necesario dirimirlos para llegar a una justa solución para ambas partes, por lo que se crea una instancia arbitral, a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual tiene como objetivo aplicar la justicia laboral, con miras a proteger los intereses de la burocracia y los derechos de la clase trabajadora, sin embargo, desde su posición como parte integrante del Poder Ejecutivo, ha quedado limitado, en sus facultades y razón de ser, acotándose exclusivamente a las políticas del Estado, lo que hace un doble papel, juez y parte en el proceso jurídico laboral.

La presente investigación está integrada de cuatro capítulos, que parten de una investigación histórica y jurídica de los Trabajadores al Servicio del Estado, sus permisos laborales, así como el cumplimiento de sus funciones electorales y sus derechos que emanan de la Ley. El Capítulo Primero se denomina El Régimen Administrativo y Laboral de los Servidores Públicos en México, pretendiendo ubicar los derechos de los que gozan los trabajadores al servicio del Estado, así como sus definiciones doctrinales y legales, la clasificación de los servidores públicos y los organismos autónomos constitucionales, la división de los trabajadores municipales y estatales; así mismo en el Segundo Capítulo, el cual me permito denominar: El

Origen y Evolución del Derecho Burocrático en México, en el que se pretende ubicar el contexto sistemático e histórico de la realidad en materia laboral que impera en nuestro país y específicamente en la relación de los trabajadores frente al Estado.

Por otra parte, el Derecho del Trabajo Burocrático, su evolución y las expectativas que este ofrece frente a una visión de las relaciones de Trabajo, entre los Servidores Públicos y el Estado, se plasma en el Capítulo Tercero en el cual se definen los derechos que otorga la Constitución para los trabajadores al servicio del Estado, denominado: *los derechos laborales para el cumplimiento de las funciones electorales en México*; y por último, en el Capítulo Cuarto titulado Permisos Laborales para el Cumplimiento de las Funciones Electorales, se plasma un estudio de caso, en el que un servidor público de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por el que se desarrolló un caso particular que fue el motivo del planteamiento de la presente investigación, en este capítulo se presenta la metodología del caso propio, así como sus causas y las consecuencias que se generaron de este.

Finalmente se integra el apartado de conclusiones y propuesta, este último apartado de la investigación, es donde se toma como parámetro a la pirámide de Kelsen, ya que considera como Ley Suprema a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otra parte a la Ley Federal del Trabajo, como un instrumento legal que emana de aquella y que se toma como referencia jurídica para integrar la propuesta en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en una reforma por adición al artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Así mismo se destacan las diferentes fuentes de consulta documental, que han servido de base fundamental para la presente investigación, sobre todo por el contenido del tema y las referencias que los autores hacen del mismo.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO**

**1.1 EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** 1.1.1 EL DERECHO Y LAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS. 1.1.2 EL DERECHO Y LAS RELACIONES LABORALES. **1.2 EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** 1.2.1 DERECHOS Y OBLIGACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 1.2.2 SERVIDORES PÚBLICOS O FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS. 1.2.2.1 DEFINICION DOCTRINAL. **1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEGÚN EL RÉGIMEN LABORAL.** 1.3.1 TRABAJADORES EN GENERAL. 1.3.2 TRABAJADORES DE LOS PODERES. 1.3.3 TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES. 1.3.4 TRABAJADORES DE TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. 1.3.5 TRABAJADORES MUNICIPALES Y ESTATALES. 1.3.6 TRABAJADORES DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 1.3.7 TRABAJADORES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR CON AUTONOMÍA. **1.4 EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO EQUILIBRADO.**

#### **1.1 EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Las principales teorías sobre la naturaleza de la relación jurídica del Estado con sus servidores, determinan cual es la que sobre el particular adopta la legislación mexicana.

Hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos, el 05 de diciembre de 1938, el régimen de función pública o sea el régimen de la relación entre el Estado y sus servidores no llegó a definirse legalmente, salvo algunos casos especialmente reglamentados.

Ciertamente que el artículo 5º constitucional indicó la necesidad del curso de voluntades para crear la relación del servicio, Gabino Fraga (2012), en su libro

Derecho Administrativo, estableció que *“nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento”*.

La Ley Federal del Trabajo del año de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar en su artículo 2, lo siguiente: *“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”* (Fraga, 2012, p. 127).

Asimismo Gabino Fraga, manifestó que la Suprema Corte en varias ocasiones declaró que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta: *“tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen”*. (Fraga, 2012, p. 127).

En fecha 09 de abril del año de 1934 se expide la Ley del Servicio Civil, donde se señalaba la facultad de remover a los empleados del Poder Ejecutivo, propios funcionarios y empleados de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigilancia de acuerdo a que ningún funcionario o empleado podrá ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones de Servicio Civil, que el propio acuerdo estableció, instrumento creado para la regulación de la profesionalización de los servidores públicos.

Se llegó a pensar que dentro de la facultad del ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos no cabría el establecimiento del estatuto que definiera y garantizara los derechos del servidor público, es decir, de una legislación del Servicio Civil con las debidas protecciones para aquél, pues no se pensaba que ninguna garantía tiene efectos serios y apreciables para que discrecionalmente el ejecutivo pudiera remover al empleado. Dado que la Constitución

cuando habla de la Ley siempre se refiere a la que es formalmente la restricción a la facultad de nombrar y remover libremente, no puede conseguirse por medio de un reglamento pues esa restricción forma parte de lo que en otro lugar hemos llamado la “reserva de la ley”.

Fuera de esta consideración, debe tenerse en cuenta que el reglamento es más fácil modificarse y que siendo obra de la misma autoridad facultada para nombrar y remover, existe el riesgo de que ella haga modificaciones inspiradas en motivos circunstanciales o personales y que por lo mismo no pudiera evitarse la arbitrariedad.

Esta etapa de imprecisión concluyó al ser expedido el 5 de noviembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos.

Ese estatuto fue sustituido por el del 4 de abril de 1941 y como las exigencias de los burócratas fueron en aumento, las garantías que habían sido objeto de leyes ordinarias se consagraron como leyes constitucionales en la adición que se hizo como apartado B al artículo 123 de la Constitución Federal el 21 de octubre de 1960.

Con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional que sustituye al Estatuto regulando el régimen de la función pública y que solo ha sufrido pequeñas reformas por leyes posteriores.

De acuerdo con esta última Ley, después de que ella define al trabajador al servicio del Estado como *“toda persona que preste un servicio físico intelectual o de ambos géneros...”* (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963), establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza que son los que específicamente se enumeran en la ley, los cuales por no estar sometidos al régimen, pueden ser nombrados y removidos libremente, así como la de empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley y que son todos los no incluidos en la numeración referida artículo 5º.

Igualmente quedan excluidos de la Ley de que se trata, además de los empleados de confianza, los miembros del Ejército y Armada Nacionales con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios.

Las disposiciones de los artículos 3º y 12 de la nueva Ley demuestran claramente que el ingreso a la función pública, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo cual significa que la teoría admitida por la legislación mexicana, es la de considerar esa relación jurídica como un acto-unión.

En efecto dichos preceptos disponen que el empleado público presta sus servicios en virtud de nombramiento o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo y que el nombramiento deberá contener los datos siguientes: el nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deben prestarse; el carácter definitivo, interino, provisional, por un tiempo fijo o por obra determinada del nombramiento; la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y demás prestaciones y el lugar en el que han de prestarse los servicios.

*Por lo que hace a las restricciones a la libertad de nombramiento de los empleados de base la ley establece en primer término que ellos deben ser de nacionalidad mexicana y solo pueden ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo artículo 9º (Fraga, 2012, p.130).*

En segundo lugar se prescribe que deben preferirse en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados.

También señala Fraga (2012), que la Ley previene que el titular de cada dependencia, según los artículos 62 y 63 pueden cubrir libremente las plazas de última categoría

disponibles y de igual libertad gozará para cubrir vacantes temporales que no excedan de seis meses.

### **1.1.1 EL DERECHO Y LAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS**

Las relaciones jurídicas en el Derecho Administrativo se dan entre dos sujetos de derechos cuando la situación de poder o de derecho en que se encuentra uno de ellos corresponde a una situación actualizada de una obligación del otro. En términos generales podemos hablar de *“relaciones jurídico-administrativas, cuando el estado actúa como un ente de supra a subordinación respecto del gobernado o con respecto de un órgano inferior dentro de la propia administración pública”* (Béjar, 2007, p. 28).

Las relaciones jurídicas que encontramos en el derecho administrativo pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- De regulación: la actividad estatal es jurídica. Se establecen ciertas relaciones jurídicas y se manifiesta a través de ciertas formas jurídicas, esto es, el Estado como tal, dentro de su función administrativa (tanto el ejecutivo, así como de los diversos poderes) se encarga de garantizar el cumplimiento de las normas de convivencia entre los particulares, teniendo a su alcance los distintos medios que se desprenden de la norma.
- De organización: conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, las relaciones jerárquicas, la situación jurídica, así como las formas en que tanto los órganos como los entes actúan y controlan en el ejercicio de la función administrativa.
- De prestación: El estado es prestador o servidor público, dado que sirve al pueblo. Ejecuta directa e indirectamente prestaciones, pero también deja de ejecutar prestaciones.

- De limitación: la afirmación de un derecho o una libertad incluyen, de manera recíproca, la existencia de un deber, carga o limitación a ese derecho o libertad.
- De intervención: El derecho no es “solo un conjunto normativo” y no se agota en la norma, pues no es solamente ley. El derecho debe responder a los valores jurídicos de justicia y libertad en el marco de un Estado democrático, humanista y personalista.
- De fiscalización: Existe una profunda razón jurídica y política que justifica el control en todas las instancias del quehacer público. El control se impone como deber irreversible, irrenunciable e intransferible para asegurar la legalidad de la actividad estatal.
- De protección: La protección jurídica de los administrados, para hacer efectiva la responsabilidad del Estado y demás personas públicas, puede tener lugar en sede administrativa a través del procedimiento administrativo participando de la impugnación administrativa de la voluntad pública, o en sede judicial mediante el proceso administrativo.
- De integración: En respuesta a la exigencia de la época, el Estado debe lograr la integración interior y alcanzar la integración exterior.

Así como ocurre con otras disciplinas jurídicas, el derecho administrativo cuenta con una serie de ramas especializadas que tienden a la autonomía como los derechos fiscal, agrario y laboral, o por una especialización provocada por las universidades en su plan de estudio. Sin embargo en otras ramas cuenta con legislaciones definidas e incluso existen investigadores que desarrollan trabajos muy específicos y profundos en sus materias, no se reconoce su autonomía plena del derecho administrativo, en virtud de que presentaría un vacío de materia en sí misma, en virtud de la estructura de organización del Estado.

Miguel Galindo Camacho divide las ramas del Derecho Administrativo en (Béjar, 2007, p.31):

- Agrícola y ganadero
- Aguas
- Económica
- Hacendaria
- Patrimonial
- Educativa
- Comunicaciones
- Obras públicas
- Gobernación
- Defensa y seguridad
- Prestación de servicios
- Salubridad y asistencia
- Trabajo
- Turismo
- Administración pública

De lo anterior podemos observar, que las relaciones administrativas, el derecho las tiene debidamente ubicadas, partiendo de la clasificación general del derecho, en virtud, de que el Estado tiene un gran papel con los gobernados, ya que ubica diversas funciones que en el ámbito de su competencia tendrán que cumplir con lo señalado en sus ordenamientos legales.

El Estado, es el responsable de que la estructura de organización se encuentre debidamente integrada, de forma y de fondo, las relaciones administrativas permiten determinar el cumplimiento de funciones que como responsabilidad tienen.

### 1.1.2 EL DERECHO Y LAS RELACIONES LABORALES

Cabe señalar que autores como Miguel Acosta Romero, y Rigel Bolaños Linares, quienes se pronuncian por que la rama del derecho encargada de estudiar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, constituya una rama autónoma. La han denominado derecho burocrático o derecho laboral burocrático, en virtud de la diversidad de las legislaciones que la rigen, así como la variedad de criterios jurisprudenciales en los que en ella hay inmersos, así pues estos autores urgen a que el derecho burocrático se convierta en una rama autónoma del derecho administrativo.

Rigel Bolaños, citado por Béjar (p. 33, 2007), define al derecho laboral burocrático como: *“el sistema racional de normas jurídicas que tienen por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón- Estado y sus servidores públicos”*.

Si se parte de la corriente Francesa, se observa que el derecho burocrático está separado de otra disciplina propia del derecho administrativo, denominada derecho de la función pública, en virtud de los objetos de estudio específico de ambas disciplinas.

El derecho de la función pública estudia al funcionario público en cuanto a la ejecución material de sus obligaciones y no en cuanto a su relación laboral. Este “servicio público” está fundamentado en el apartado B del artículo 123 de la Carta Magna, que señala lo siguiente: *“Toda Persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

*El Congreso de la Unión sin convenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

...

**B.** *Entre los poderes de la unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:*



- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas, respectivamente, las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas.*
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;*
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;*
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito federal y en las Entidades de la República;*
- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;*
- VI. Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos por las leyes;*
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración pública;*
- ... (Véase artículo, 123, fracciones VIII, XI, X, XI, XII, XIII, XIII bis, XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)*

Como se puede apreciar en el texto transcrito, el apartado B del numeral en cita, señala los parámetros generales de las relaciones laborales entre el Estado-Patrón y sus trabajadores, no obstante existe una diversidad de normatividad que también regulará estas relaciones, con distintas características, tal como se advierte en la fracción XXXI, inciso b, punto 1, del apartado A del citado arábigo, que se transcribe a continuación:

**Artículo 123.** *Toda persona tiene derecho a trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.*

*El congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

**A.** *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

**XXXI.** *La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:*

**b) Empresas:**

**1.** *Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.*

*Así pues se distingue que los trabajadores que tienen una relación directa con el Estado, se regirán por el apartado B del artículo 123 constitucional, mientras que quienes presten sus servicios a la administración paraestatal se regirán por el derecho laboral tradicional (Béjar, 2007, p.60).*

## **1.2 EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º nos señala que “*trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado*”.

Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo a toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación, técnica requerido por cada profesión u oficio.

Díaz León manifiesta que, León Magno, considera que sería de suma importancia distinguir entre “obreros y empleados”, toda vez que en las leyes, en los laudos y en los convenios se suelen establecer regímenes colectivos para los obreros y empleados. Díaz distingue los siguientes elementos:

- a) Sujeto obligado: persona física.
- b) Objeto de la obligación: prestación de servicios.
- c) Naturaleza de la prestación: personal y subordinada.
- d) Sujeto favorecido o beneficiado: persona física o moral.

Además se requiere que (artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo):

- El trabajador lo preste mediante el pago de un salario
- Sea lícito
- Que lo realice por su propia voluntad
- Que el servicio se preste mediante una orden recibida (subordinación)

Por su parte Morales Paulín expresa, que según León Magno (2007) considera que Trabajador al Servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable y que asume una relación jurídica laboral por virtud del nombramiento expedido por la autoridad competente.

*La Ley Burocrática en su artículo 12 establece que dichos trabajadores son aquellos que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales (León Magno, 2007, 220).*

De acuerdo a lo que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 4º. *Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.*

Trabajadores de Confianza: únicamente los que desarrollan funciones de: dirección, inspección, manejo de fondos, auditoria, control de adquisiciones, en almacenes e inventarios, asesoría y consultoría, los secretarios particulares, Agentes del Ministerio Público Federal, Policías Judiciales, entre otros.

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República.
- II. En el poder ejecutivo.
- III. En el poder legislativo
- IV. En el poder judicial.

Trabajadores de Base: Los no incluidos en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una característica de este tipo de trabajadores, es que por el hecho de ser de base, serán inamovibles y podrán adquirir este derecho después de seis meses de servicio y únicamente podrán ser cesados por justa causa en términos del artículo 46 del citado ordenamiento.

A efecto de conocer quiénes son los trabajadores de base y quienes de confianza, de acuerdo al artículo 20 de la Ley Burocrática, se establecen dichas características:

*Patrón; es la persona física o moral, que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación, los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución por un trabajador (León Magno, 2007, p.224).*

*Empleador: Es aquel que directa o indirectamente tiene el poder de disposición de la actividad laboral de quienes trabajan a su servicio, en otros términos el empleador debe ser el destinatario de los servicios realizados en forma subordinada y los*

*patrones aquellos beneficiados por la actividad que desempeña el trabajador (León Magno, 2007, p.225).*

La figura del Titular para Morales Paulín, como lo menciona León Magno, constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral.

La Constitución reconoce a los trabajadores el derecho de asociación sindical y el de huelga y la ley reglamentaria consigna además el de formar parte del Tribunal de Arbitraje, por medio de un representante de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El sindicato es una organización hostil a la jerarquía administrativa y a la organización política del país, porque resta facultades a los gobernantes para organizar los servicios públicos y su personal.

*Contra esas objeciones se ha llevado la defensa aduciendo que ninguno de los peligros que se prevén pueden ser justificados si la ley establece una regulación adecuada que garantice el respeto a la jerarquía administrativa y de la organización política y constitucional del Estado, y que en cambio es innegable la justificación de las finalidades principales del movimiento sindicalista, que pueden resumirse en las siguientes (Fraga, 2012, p.147):*

- a) Defender la situación de los funcionarios en sus cargos contra injustas separaciones o postergaciones, propendiendo al establecimiento de garantías cuando aún no existe.*
- b) Procurar que se respeten las reglas o disposiciones que regulan el ingreso, ascenso, separación del cargo público y todas aquellas otras que garantizan la carrera del funcionario.*

- c) *Compartir los funcionarios por el prestigio y fuerza de sus sindicatos, la dirección del servicio público.*
- d) *Llegar los sindicatos a ser factor político en la nueva organización de la representación nacional.*

*La Constitución en sus artículos del 67 al 70 y el artículo 76, y la Ley reconocen a los trabajadores el derecho de asociarse a sindicatos, uno por cada dependencia, para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, pero una vez que ingresen a él no podrán dejarlo, salvo que fueren expulsados, caso en el cual pierden todas las garantías sindicales, el estado en ningún caso puede aceptar la cláusula de exclusión y de que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos (Fraga, 2012, p.148).*

El artículo 78 de la Constitución Federal establece además, como una facultad de cada sindicato, la de formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central de los mismos que será reconocida por el Estado.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce la posibilidad de una suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores determinada en la forma y términos que la ley establece artículo 92. Se previene que la huelga solo podrá ser declarada cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional y siempre que estén de acuerdo para declararla las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada artículos 94 y 99.

Antes de la suspensión de labores, los trabajadores deben presentar por escrito sus peticiones al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien fijará un término de diez días al funcionario respectivo para que resuelva sobre las peticiones.

Si la huelga se considera legal y si pasan diez días sin que la autoridad correspondiente hubiere llegado a un entendimiento con sus empleados, los trabajadores podrán suspender sus trabajos (artículo 102).

Si el tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, debe prevenir a los trabajadores que la suspensión laboral se considerara como causa justificada de cese, señalado en el artículo 104 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La huelga termina: por avenencia de las partes; por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por la mayoría de los mismos.

Para la resolución de las cuestiones que surjan con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Constitución Federal, han establecido un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que será colegiado, funcionará en pleno y en salas. *El Tribunal es competente para conocer conflictos individuales y resolver los conflictos colectivos entre las organizaciones al servicio del Estado y para llevar a cabo los registros de los sindicatos y la cancelación del mismo, así como las condiciones generales de trabajo (Fraga, 2012, p.149).*

### **1.2.1 DERECHOS Y OBLIGACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Iniciaremos por los deberes que la función pública impone:

La Constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes de que ella emana artículo 128. En la Constitución de 1857, se decía que los funcionarios deberían prestar juramento, antes de tomar posesión de guardar dichas leyes. (Artículo 121, Constitución de 1857)

Por su parte, la Constitución de 1917 en su artículo 130 dispone; *“la simple promesa de decir la verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que le faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”*. (Consultada en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx>, el 29 de marzo de 2016).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 44, impone a los trabajadores, las siguientes obligaciones:

- I. Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores.
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo;
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

(Consultada en la página web: <http://www.diputados.gob.mx>, el 29 de marzo de 2016).

Una vez señalados los Derechos de los Trabajadores a continuación se citarán las obligaciones. La falta del cumplimiento de las obligaciones a la que nos referiremos, produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad.



D'Alessio citado por Fraga (2007), señala que la responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la Administración que forman parte, puede ser política, penal, administrativa o civil.

a) La responsabilidad política de ciertos servidores públicos se da, cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

b) La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que solo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

c) La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal.

Esta responsabilidad puede traer como consecuencia la terminación de los efectos de nombramiento. En otros casos no trasciende fuera de la administración, la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado.

d) La responsabilidad civil, tiene lugar en los casos en que la falta del cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo, produce un menoscabo al patrimonio del estado y es independiente a la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación.

El funcionario y el empleado gozan, además de ciertas ventajas materiales que el Estado otorga, entre éstas se encuentran la remuneración, que la mayoría de los casos recibe el nombre de sueldo y que se fija por el Estado.

En tanto que el sueldo se fija a las necesidades del empleado y representa la remuneración que le permite consagrarse al servicio sin estar inquietado por aquellas necesidades, se han establecido en la Ley diversas disposiciones que tienden a asegurar esta finalidad de salario. Así previene que este no es susceptible de embargo, ni de retenciones, descuentos ni deducciones, salvo en los siguientes casos: a) Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con excesos, errores, pérdidas; b) Cuando se trate de cuotas sindicales o de cooperativas o de cajas de ahorro, siempre que el empleado hubiera dado su consentimiento; c) Cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo de obligaciones contraídas por el trabajador; d) Cuando se trate de embargos por conceptos de alimentos; e) Cuando se trate de obligaciones consentidas derivadas de la adquisición o uso de casas baratas.

*“Las que se conceden por los servicios especiales o extraordinarios exigidos por el desempeño adecuado de la función, pero que no entran en la normalidad de esta, son las gratificaciones.*

*Finalmente las que se conceden por los trabajos en horas fuera de la jornada legal y que deben ser por el ciento por ciento más del salario asignado en las horas de la jornada diaria”, como lo menciona el artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Fraga 2007, p. 141)*

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, autoriza el pago a los familiares del funcionario o empleado que fallezca y tuviere una antigüedad en el servicio de seis meses por los menos, de hasta el importe de cuatro meses de los sueldos, salarios, haberes, gastos de representación y demás asignaciones que hubiere percibido en la fecha del descenso.

Debemos referirnos al nuevo régimen de prestaciones que con carácter de obligatorias la ahora derogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 27 de diciembre de 1959 y que correspondía al régimen de seguridad social que ha ordenado el inciso XI del apartado B del artículo 123 constitucional.

Según el artículo 1 de la Ley, ella se aplicaba: a los trabajadores al servicio de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal, que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporaban a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares de los derechohabientes de unos y otros.

Según el ordenamiento legal que se reseña, se establecieron con carácter obligatorio las siguientes prestaciones (artículo 3º):

- a) *Medicina Preventiva.*
- b) *Seguro de enfermedades y maternidad.*
- c) *Servicios de Rehabilitación física y mental.*
- d) *Seguro de riesgos de trabajo.*
- e) *Seguro de Jubilación.*
- f) *Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.*
- g) *Seguro de invalidez.*
- h) *Seguro por causa de muerte.*
- i) *Seguro de cesantía en edad avanzada.*
- j) *Indemnización global.*
- k) *Servicio de atención para, el bienestar y desarrollo infantil.*
- l) *Servicio de integración a jubilados y pensionados.*
- m) *Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.*
- n) *Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.*
- o) *Préstamos a mediano plazo.*
- p) *Préstamos a corto plazo.*

- q) *Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.*
- r) *Servicios turísticos.*
- s) *Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo, recreación.*
- t) *Servicios funerarios.*

De las prestaciones señaladas se benefician las siguientes personas:

- a) El trabajador, el pensionado y sus familiares que dependían de él económicamente.
- b) La mujer trabajadora, esposa o concubina del trabajador pensionista.

### **1.2.2 SERVIDORES PÚBLICOS O FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS**

En la Administración Pública se considera como uno de los elementos de la personalidad del Estado, personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de este. Es necesario distinguir entre el órgano y su titular, el primero representa una unidad abstracta, de una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que varía sin que afecte la continuidad del órgano.

Actualmente “las responsabilidades de los funcionarios públicos” en la Constitución Política, precisamente en el artículo 108, se refiere a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial y Federal, al Presidente, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Respecto de los funcionarios y empleados, entre los caracteres que los separan, podemos señalar los siguientes (Fraga, 2012, p. 120):

1º. El criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo y mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

2º. Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados siempre serán remunerados.

3º. También se señala como criterio que para distinguir a los funcionarios de los empleados, la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público, entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado.

4º Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

5º Se ha recurrido a considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley, y el empleado al que las tiene en los reglamentos.

6º. Por último se ha declarado que como una distinción, el funcionario tiene un encargo especial transmitido por la ley que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado supone una vinculación interna que hace a que su titular solo concorra a la formación de la función pública.

### **1.2.2.1 DEFINICIÓN DOCTRINAL DE SERVIDOR PÚBLICO, FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO**

*El Derecho Procesal Burocrático, es definido como el conjunto de principios jurídicos que regulan la actividad jurisdiccional, respecto a la solución de los conflictos de trabajo surgidos entre el estado y los Trabajadores (León Magno, 2005, p.221).*

Servidor Público, se denomina a la persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza.

En el artículo 108 de nuestra Carta Magna se reputa como Servidor Público a toda persona que desempeña un empleo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

Para Martínez (2008), servidor público, abarca más que los de funcionario y empleado, pues no solo se refiere a estos sino también a toda persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.

*Empleado público, es aquel que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento o porque está incluido en las listas de raya, y se desempeña normalmente en actividades de apoyo funcionario. No tiene un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna (Martínez, 2008, p.445).*

Y por último, podemos señalar que Funcionario, dispone del poder jerárquico respecto de los empleados y de los funcionarios inferiores; poder que deriva de la capacidad de mando, de decisión y de disciplina; son los llamados mandos superiores (abarca solo desde jefe de departamento hasta subsecretario).

### **1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEGÚN EL RÉGIMEN LABORAL**

Existe una amplia distinción entre aquellos empleados con autorización para representar la personalidad del Estado en determinados negocios como los Secretarios de Estado, y el resto de los trabajadores de que dispone; detallando, en el caso de los primeros, las distintas clases de servicios que prestan, ya fueran para la administración general, por ejemplo, un gobernador; para la administración especial el encargado de la hacienda pública; para la instrucción pública los docentes; para la judicatura jueces y magistrados; para la diplomacia embajadores y cónsules; o finalmente los consejeros de estado sin otra misión que la de informar. No obstante dicha clasificación, ha sido muy superada en la actualidad, ya que las teorías modernas se inclinan por diferenciar las clases de servicios personales que le son prestados al Estado, dependiendo del motivo del desempeño de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial). Lo que no ha variado es la pluralidad de formas que revisten los servicios prestados y los regímenes que se aplican a la relación estado-servidor público, lo que trae como consecuencia un sin número de clasificaciones de los empleados del estado.

Dentro de las clasificaciones generales, encontramos la siguiente (Contraloría del Gobierno del Distrito Federal. (Consultada el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.contraloria.df.gob.mx](http://www.contraloria.df.gob.mx))

- a) Representativos y profesionales. Según se desempeñen como representantes del estado o técnicos;
- b) Electivos o de nombramiento. Atendiendo al origen de su designación, esto es, mediante sufragio o por decisión de la autoridad competente;
- c) Federales, estatales y municipales. De conformidad a la estructura administrativa de su adscripción;

- d) Autoridades o agentes. Según su potestad de mando, siendo los segundos meros auxiliares o ejecutivos;
- e) Inamovibles y amovibles. De acuerdo a su estabilidad en el empleo. En derecho mexicano, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el privilegio de inamovilidad para aquellos trabajadores de base que hayan cumplido seis meses en funciones de manera ininterrumpida;
- f) Colegiados y unipersonales. Cuando la función requiera del concurso de otros servidores públicos, por ejemplo, los integrantes de un cuerpo colegiado, como los comités de adquisiciones, o bien, los senadores y diputados en su actividad legislativa; y los que deben desempeñarse de forma individualizada, y
- g) Honoríficos o remunerados. Según reciba o no sueldo. Se hace necesario aclarar que no todos los que prestan un servicio personal al Estado, por ese sólo hecho, deben ser considerados trabajadores del Estado. Tal es el caso de quienes en México, sujetos a una relación jurídica de carácter privado desempeñan eventualmente una tarea para el Estado (por ejemplo, los profesionales), la cual circunstancialmente debe ser satisfecha y o bien se carece para ella del personal especializado o momentáneamente las cargas de trabajo así lo ameritan, y los miembros del órgano de gobierno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por otro lado, tenemos otras clasificaciones, atendiendo a la naturaleza de la función encomendada, según la forma o instrumento mediante el cual se sustenta su contratación, estos son: (Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, (consultada el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.contraloria.df.gob.mx](http://www.contraloria.df.gob.mx)).

Servicios que se prestan en virtud de nombramiento. El nombramiento es el más usual por el que el Estado se allega de los servicios personales necesarios para cumplir con sus funciones; en torno a él, se ha ventilado una larga disputa entre quienes lo



consideran como un acto administrativo y los que lo catalogan como contrato, particularmente, los servidores públicos federales, estatales o municipales.

Existe cuando menos otra clase de servicio personal que se presta al Estado y que es importante mencionar: la que se otorga por virtud de un contrato colectivo de trabajo, típico de algunas instituciones paraestatales, como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, etcétera., cuyas relaciones laborales están regidas principalmente por el apartado A del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

Servicios que se prestan por contrato, la práctica administrativa en este caso está dirigida a la procuración de servicios necesarios para el Estado, de carácter eventual o especializado, y para los que éste no requiere sostener una relación de trabajo permanente con quienes lo presten. Por ello, decide captar profesionales libres con los cuales establece un vínculo de carácter netamente civil, aunque en algunos casos, es de carácter meramente administrativo, como los prestadores de servicios bajo el régimen de honorarios.

De igual manera, *se pueden clasificar a los trabajadores al servicio del Estado por nivel jerárquico en: funcionarios y empleados* (Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, consultada el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.contraloria.df.gob.mx](http://www.contraloria.df.gob.mx)).

- Empleados. Son quienes prestan sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna;
- Funcionarios. Éstos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte

de los denominados mandos superiores desde jefe de unidad departamental, hasta subsecretario, y

- Altos Funcionarios. Son aquellos que desempeñan en el ámbito federal, un cargo de elección popular, y Presidente de la República, diputado o senador; los que se encuentran en el máximo nivel dentro del poder judicial como un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; o son titulares de cualquier dependencia del poder ejecutivo como un Secretario de Estado. Conforme a la Constitución Federal aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

Por su parte, la legislación mexicana clasifica a los funcionarios según ejercen la función pública, esto es, los divide en:

- a) Empleados de confianza; y
- b) Empleados de base.

Ambos son los que en apariencia equivalen a la clasificación que distingue en funcionarios y en empleados, específicamente, el apartado B del artículo 123 constitucional en su fracción XIV, que hace referencia a que los cargos de confianza serán los determinados por la ley, y además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como de protección al salario. La Ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5° enlista a los trabajadores que son considerados de confianza y, por exclusión, determina a los de base.

Por otra parte, encontramos una clasificación que atiende al criterio de su adscripción

Servidores públicos de la administración paraestatal local y municipal. *Si en el plano federal no se ha logrado una solución a la existencia de distintos sistemas legales destinados a regular la función pública, menos aún en las entidades federativas y los ayuntamientos.* Así, hay diferentes criterios para regular a los servidores de la

administración centralizada local, a los de otros poderes, a los cuerpos de seguridad y a los trabajadores de los organismos paraestatales de la entidad federativa y del municipio. Aunque resulta discutible si los empleados de los entes descentralizados y de las sociedades de estado (municipales y estatales), realizan o no función pública; es claro que sí efectúan un trabajo cuya regulación no debe quedar desprotegida por el orden jurídico, en tanto continúa la discusión acerca de cuál es la contraparte de la relación laboral, si el estado u otra persona. A la fecha, predomina la indefinición y, por tanto la diversidad de regímenes legales para normar *las relaciones existentes entre la administración pública paraestatal local y municipal; esto acarrea en el fondo una desprotección para el trabajador, y para el jurista implica analizar cada caso concreto, a efecto de determinar qué ordenamiento es el aplicable.* (Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, consultada el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.contraloria.df.gob.mx](http://www.contraloria.df.gob.mx)).

Servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios. Según la Constitución General de la República, los poderes de los estados miembros de la federación se organizarán conforme la Constitución Política de cada uno de ellos y las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto por el art. 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias. El texto original de dicho dispositivo suponía competencia de las legislaturas locales o estatales para legislar en materia laboral, respecto a los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Con motivo de la reforma a dicho artículo en 1929, destinada a federalizar la materia del trabajo, la carta magna fue omisa con respecto a la burocracia de los estados y ayuntamientos. Dicha situación provocó una larga polémica en torno a qué legislación laboral les era aplicable a tales servidores públicos, si la Federal del Trabajo, la Burocrática Federal, alguna que especialmente emitiera un gobierno local, el Código Civil Estatal, los Acuerdos del Gobernador, ninguna de ellas, etcétera (Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, consultada el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.contraloria.df.gob.mx](http://www.contraloria.df.gob.mx)).

### 1.3.1 TRABAJADORES EN GENERAL

El trabajador, es toda persona, que desarrolla un trabajo, de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8 señala *“trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Se denomina trabajador (o su variante en femenino, trabajadora) a la persona que presta servicios que son retribuidos por otra persona, a la cual el trabajador se encuentra subordinado, pudiendo ser una persona en particular, una empresa o también una institución. (Consultado el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.personal.unam.mx](http://www.personal.unam.mx)).*

### 1.3.2 TRABAJADORES DE LOS PODERES

Según el artículo 2 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal señala: *“Trabajador del Estado es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a los Municipios del Estado de México, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales. Se considerará con igual carácter a los empleados y trabajadores que presten sus servicios en los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal”.* (Consultado el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.personal.unam.mx](http://www.personal.unam.mx)).

Así mismo, en su artículo 3º señala: *La relación jurídica del trabajo reconocida por esta Ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores del Estado y de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los Municipios, representados por sus Titulares respectivos. Esta misma relación jurídica se reconoce en favor de los empleados y trabajadores de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal.* (Consultado el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.personal.unam.mx](http://www.personal.unam.mx)).

El artículo 4o cita, *Para los efectos de esta Ley, los trabajadores al servicio del Estado se dividen en los siguientes grupos:*

*I. Trabajadores de Base, al Servicio de los Poderes del Estado y sus Municipios; II. Trabajadores supernumerarios al servicio de los mismos Poderes; III. Empleados y Trabajadores al servicio de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal; y IV. Trabajadores de confianza.*

Los trabajadores de confianza según el artículo 5o. son:

*I. En el Poder Legislativo: El Oficial Mayor de la Legislatura y el Contador General de Glosa;*

*II. En el Poder Ejecutivo: El Secretario General de Gobierno, el Oficial Mayor de la Secretaría General, el Secretario Particular del Gobernador, los Ayudantes y Agentes Confidenciales de los Funcionarios de este Poder, los Abogados Consultores, los Visitadores Generales, los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento, el Secretario de la Dirección de Seguridad Pública, los Médicos Oficiales, el Intendente del Palacio de Gobierno, el Director y el Subdirector de la Cárcel Central, los Alcaldes y Celadores de las Cárceles del Estado, los Miembros de las Policías Urbana y Judicial, el personal de las Fuerzas del Estado, el Director del Tribunal de Menores, el Procurador General de Justicia, el Sub-Procurador y los Agentes del Ministerio Público, el Jefe del Archivo General del Estado, y el Director de la Gaceta del Gobierno, los Jefes de Caminos, Obras y Delegaciones, así como los Delegados e Inspectores de la Dirección de Obras Públicas, los Peritos, Inspectores, Jefes de Servicio, Delegados, Motociclistas y Agentes de Tránsito, los Agrónomos Regionales y el Cuerpo de Ingenieros Agrónomos de la Dirección General de Agricultura, los Médicos*

*Veterinarios, el Jefe de Inspectores y los Inspectores de Sanidad Animal y los del Servicio Forestal, el Jefe de Viveros, los Jefes de Campos Experimentales, el Secretario y el Vocal, Representante del Estado en la Comisión Agraria Mixta, el Administrador de la Central de Maquinaria, los Peritos y los Promotores Industriales, el Presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, los Procuradores e Inspectores del Trabajo, el Cuerpo de Defensores de Oficio, los Directores de las Escuelas Profesionales y de Estudios Especializados, el Administrador de la Guardería Infantil y los Inspectores de Alimentación, los Directores de la Biblioteca Pública Central, los Museos y de los Talleres del Gobierno, el Cajero General, los Auditores, los Representantes de la Hacienda Pública, los Inspectores y Vigilantes de la Oficina de Inspección de Impuestos, el Jefe del Almacén General y los Administradores, Contadores y Receptores de Rentas del Estado;*

*III. En el Poder Judicial: Los Secretarios de las Salas del H. Tribunal Superior de Justicia, los Médicos Legistas, los Secretarios de los Juzgados de Primera Instancia y el Visitador de los propios Juzgados;*

*IV. En los Municipios: Los Secretarios y Tesoreros Municipales, el Oficial Mayor de la Secretaría Municipal, el Cajero y el Contador de la Tesorería Municipal, el Juez del Estado Civil y los miembros de la Policía;*

*V. Los empleados y funcionarios públicos de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal, a quienes las respectivas Leyes de su Institución les dé este carácter.*

### **1.3.3 TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES**

Algunos autores piensan que este tipo de organismos, provienen del fenómeno francés de la descentralización, así como de la desconcentración, como formas de estructurar la función administrativa, concediéndoles independencia o autonomía para el cumplimiento de sus funciones.

*En el ámbito administrativo, la expresión autonomía, se refiere sobre todo a la no intervención, ni política, ni administrativa, del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos (Béjar, 2006, p.157).*

Los organismos autónomos son aquellos entes públicos, que en razón a la autonomía de gestión y de gobierno conferida por la norma, no están sujetos a ninguno de los poderes de la Unión, sobre todo al ejecutivo federal, pese a que sus funciones podrían contemplarse dentro del ámbito de la administración pública.

Una de sus características es que se asemejan a los organismos descentralizados es decir; tienen una denominación, autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, los convierte en un tipo diverso de entes públicos, con funciones administrativas específicas. Se ven sometidos al poder Ejecutivo, máxime que aun gozan de las facultades ya descritas.

La Universidad Nacional Autónoma de México, es uno de los organismos autónomos, se puede identificar precisamente en la máxima casa de estudios del país, pues ante la influencia de otras universidades latinoamericanas, los estudiantes universitarios realizaron una huelga que culminó en el otorgamiento de la autonomía universitaria en el año de 1929.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, surgió mediante decreto presidencial el 5 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría

de Gobernación, y su función se catalogaría como parte integral de Ejecutivo Federal. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos encuentra su fundamento constitucional en el apartado B del artículo 102 constitucional.

El Banco de México, considerado como el banco central de nuestro país, encuentra su fundamento constitucional en el párrafo sexto del artículo 28 de la Carta Magna. *“El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, su objeto prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”*. (Consultado el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.personal.unam.mx](http://www.personal.unam.mx)).

El Instituto Federal Electoral nacido formalmente el 11 de octubre de 1990, como consecuencia de las reformas impulsadas el año anterior, así como de la aparición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comúnmente denominado COFIPE, y que gracias a la reforma de 1996, el Instituto Federal Electoral fue señalado como un órgano que gozaba de autonomía e independencia, desligándolo del poder Ejecutivo. Actualmente, con la reforma electoral de 2014, el Instituto Federal Electoral, se convierte en Instituto Nacional Electoral, lo cual lo dotó de nuevas atribuciones y tareas; asimismo se abroga el COFIPE publicándose la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo que el INE se fortalece, como un organismo público nacional autónomo.

El Instituto Federal de Acceso a la Formación Pública, es el último de los organismos autónomos, además el de más reciente creación, pues nació en virtud de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernativa (LFTAIPIG), que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de junio de 2002. El órgano responsable de esta garantía, tal como se desprende del artículo 33 de la citada Ley. *“El Instituto Federal de acceso a la Información Pública Federal, es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a*



*la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades” (Béjar, 2006, p.167).*

#### **1.3.4 TRABAJADORES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**

De acuerdo al Capítulo IV del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, emitido por el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre del 2000 señala:

*DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.*

*ARTÍCULO 35. Sin perjuicio de las facultades y atribuciones que le confieren la Ley y demás disposiciones legales aplicables, al Procurador le corresponde:*

- I.- Representar oficialmente a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado;*
- II.- Designar al Procurador Auxiliar que deba hacerse cargo de la defensa del trabajador;*
- III.- Proponer al Presidente del Tribunal las medidas administrativas que sean conducentes para dar congruencia, eficacia y celeridad a la acción encomendada a la Procuraduría;*
- IV.- Rendir un informe mensual al Presidente del Tribunal de las labores de la Procuraduría;*
- V.- Despachar y firmar la correspondencia de la Procuraduría;*
- VI.- Cuidar que los Procuradores Auxiliares y el personal administrativo de apoyo de la Procuraduría, cumplan lo dispuesto por este Reglamento, así como las disposiciones particulares y de*

*observancia general, dictadas por el Pleno y el Presidente del Tribunal;*

*VII.- Dictar las medidas pertinentes para el buen funcionamiento de su Unidad;*

*VIII.- Integrar, custodiar y controlar los libros de registro de los asuntos, índices y demás que sean necesarios para el mejor funcionamiento de la Procuraduría; y*

*IX.- Las demás que le encomiende el Presidente del Tribunal.*

### **1.3.5 TRABAJADORES MUNICIPALES Y ESTATALES**

La Carta Magna de 1917, a pesar de ser considerada como una ley fundamental avanzada, sobre todo el Artículo 123, el cual otorgaba la protección de los derechos laborales de los trabajadores, no previó regulación alguna de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus Servidores, por lo que el titular del Poder Ejecutivo Federal nombraba y removía libremente al personal de la Administración Pública Mexicana, según lo dispuesto por el artículo 89 Fracción II de la Constitución, el cual establecía las facultades para nombrar y remover a los altos funcionarios superiores de la administración.

Posteriormente el propio artículo 123 Constitucional, y su ley reglamentaria, de la Ley Federal del Trabajo, ordenaban que las relaciones entre el estado y sus servidores se regirían por las “leyes del Servicio Civil” que se expidieran. *La Suprema Corte expresó, “que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del Artículo 123 de la Constitución” (López y López 2014, p.326).*

En tal sentido el Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se vio obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementarían y perfeccionarían algunos aspectos de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, surgiendo entonces, el Estatuto de los

Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de diciembre de 1938. Este Estatuto contemplaba la definición del Trabajador al Servicio del Estado, considerado como: *“Toda persona que presta los servicios a los poderes, Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento que fue expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.*

En su artículo 3 de este Estatuto, señala la relación jurídica de trabajo que se establecía entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores;

También, establecía la negativa a renunciar a las disposiciones del estatuto que beneficie a los trabajadores, y en todo caso, la Ley Federal del Trabajo sería supletoria;

Igualmente, señalaba los requisitos que debían contener los nombramientos de los servidores públicos: y

Establecía el procedimiento a seguir ante el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus Servidores (López y López 2014, p.327).

La lucha por el reconocimiento de las relaciones laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado culmina con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es reglamentaria del apartado B del Artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

*Las Entidades que conforman el Estado Federal Mexicano, continuando con la política de exigencia de los trabajadores que prestan sus servicios a los gobiernos Estatales del Distrito Federal y de los municipios, también tuvieron que expedir sus órganos normativos para regular las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores; así*

*entonces y sirviendo como ejemplo del Estado de México, en agosto de 1939, se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal (López y López 2014, p.329).*

Dicho estatuto tuvo una vigencia de 60 años hasta que el día 3 de agosto de 1998 se decretó la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual tiene como fundamento las reformas a los artículos 115 y 116 constitucionales, que establecieron la facultad expresa de las legislaturas estatales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, conforme a los dispuesto por el artículo 123 constitucional, advirtiendo que los municipios observarán las mismas reglas en cuanto a sus servidores. Esta Ley abrogó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y descentralizados de carácter Estatal.

Entre los aspectos más importantes de la ley en mención destacan los siguientes:

- *Se habla genéricamente de servidores públicos y no de trabajadores, con ello se unifica el concepto de servidor público.*
- *De manera muy importante, se formula una nueva clasificación de los servidores públicos en dos grandes grupos: generales y de confianza.*
- *Por primera vez en la legislación laboral, se dedica un título específico al magisterio, siendo servidores públicos por excelencia, derivadas de la naturaleza propia de su función.*
- *Se estipula además, que los profesores deben contar con condiciones generales de trabajo especiales y un reglamento de escalafón que les sea propio.*
- *Se dispone que cada institución pública o dependencia, en razón de la naturaleza de sus funciones, fijará las condiciones generales de trabajo con intervención del sindicato.*
- *La norma señala que en cuanto a horarios iguales corresponde a igual sueldo.*
- *Sobresale lo relativo a jornada de trabajo y los descansos.*

- *Se integran en un solo capítulo los derechos y las obligaciones de los servidores públicos.*
  - *Resalta, por su importancia, el, que, con un criterio socialmente actualizado, se establezca el sistema de profesionalización del servidor público.*
  - *Se regula ampliamente sobre la seguridad e higiene en el trabajo imponiendo medidas concretas a las instituciones públicas.*
- ... entre otras (López y López 2014, p.330).

### **1.3.6 TRABAJADORES DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en su artículo 17 y 17 Bis, menciona:

*Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.*

*Artículo 17 Bis. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su*

*cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen lo siguiente:*

*I. Los titulares de las delegaciones serán designados por el Titular de la respectiva dependencia o entidad y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:*

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*
- b) Contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la delegación respectiva;*
- c) Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y*
- d) No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*II. Los servidores públicos adscritos a las delegaciones se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación y a las demás disposiciones previstas en dicha Ley, y*

*III. Las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas sujetos a reglas de operación que requieran de la participación de una o más delegaciones ubicadas en una o varias entidades federativas para entregar un beneficio social directamente a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:*

- a) Ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación;*

*b) Dar a conocer, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información siguiente:*

*i) Las variaciones en su padrón activo, así como los resultados de su evaluación;*

*ii) La relación de localidades en las que opera el programa;*

*iii) El número de beneficiarios en cada una de ellas por entidad federativa, municipio y localidad;*

*iv) El calendario de entrega de apoyos por entidad federativa, municipio y localidad, posterior a la entrega de los mismos;*

*v) El ajuste semestral de los apoyos monetarios, de ser el caso;*

*c) Incluir en toda la documentación y en la difusión del programa, la leyenda siguiente: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”, y*

*d) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del programa.*

### **1.3.7 TRABAJADORES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR CON AUTONOMÍA**

Según la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970 señala:

*Artículo 353-J. Las disposiciones de este Capítulo se aplican a las relaciones de trabajo entre los trabajadores administrativos y académicos y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley y tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, de tal modo que*

*concuermen con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones.*

*Artículo 353-K. Trabajador académico es la persona física que presta servicios de docencia o investigación a las universidades o instituciones a las que se refiere este Capítulo, conforme a los planes y programas establecidos por las mismas, Trabajador administrativo es la persona física que presta servicios no académicos a tales universidades o instituciones.*

*Artículo 353-L. Corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos. Para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias universidades o instituciones establezcan.*

*(Ley Federal del Trabajo Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Última Reforma DOF 30-11-2012 78 de 235)*

*Artículo 353-M. El Trabajador académico podrá ser contratado por jornada completa o media jornada. Los trabajadores académicos dedicados exclusivamente a la docencia podrán ser contratados por hora clase.*

*Artículo 353-N. No es violatorio del principio de igualdad de salarios la fijación de salarios distintos para trabajo igual si éste corresponde a diferentes categorías académicas.*



*Artículo 353-Ñ. Los sindicatos y las directivas de los mismos que se constituyan en las universidades o instituciones a las que se refiere este Capítulo, únicamente estarán formados por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de ellas y serán:*

*I. De personal académico;*

*II. De personal administrativo, o*

*III. De instituciones si comprende a ambos tipos de trabajadores.*

*Artículo 353-O. Los sindicatos a que se refiere el artículo anterior deberán registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o en la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, según sea federal o local la ley que creó a la universidad o institución de que se trate.*

*Artículo 353-P. Para los efectos de la contratación colectiva entre las universidades e instituciones y sus correspondientes sindicatos, se seguirán las reglas fijadas en el Artículo 388. Para tal efecto el sindicato de institución recibirá el tratamiento de sindicato de empresa y los sindicatos de personal académico o de personal administrativo tendrán el tratamiento de sindicato gremial.*

*Artículo 353-Q. En los contratos colectivos las disposiciones relativas a los trabajadores académicos no se extenderán a los trabajadores administrativos, ni a la inversa, salvo que así se convenga expresamente. En ningún caso estos contratos podrán establecer para el personal académico la admisión exclusiva o la separación por expulsión a que se refiere el Artículo 395.*

*Artículo 353-R. En el procedimiento de huelga el aviso para la suspensión de labores deberá darse por lo menos con diez días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo. Además de los casos previstos por el Artículo 935, antes de la suspensión de*

*los trabajos, las partes o en su defecto la Junta de Conciliación y Arbitraje, con audiencia de aquéllas, fijarán el número indispensable de trabajadores que deban continuar trabajando para que sigan ejecutándose las labores cuya suspensión pueda perjudicar irreparablemente la buena marcha de una investigación o un experimento en curso.*

*Artículo 353-S. En las Juntas de Conciliación y Arbitraje, funcionarán Juntas Especiales que conocerán de los asuntos laborales de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley y se integrarán con el presidente respectivo, el representante de cada universidad o institución y el representante de sus trabajadores académicos o administrativos que corresponda.*

*Artículo 353-T. Para los efectos del artículo anterior, la autoridad competente expedirá la convocatoria respectiva, estableciendo en ella que cada universidad o institución nombrará su representante, y que deberán celebrarse sendas convenciones para la elección de representantes de los correspondientes trabajadores académicos o administrativos.*

*(Ley Federal del Trabajo Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Última Reforma DOF 30-11-2012 79 de 235)*

*Artículo 353-U. Los trabajadores de las universidades e instituciones a las que se refiere este Capítulo disfrutarán de sistemas de seguridad social en los términos de sus leyes orgánicas, o conforme a los acuerdos que con base en ellas se celebren. Estas prestaciones nunca podrán ser inferiores a los mínimos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.*

## 1.4 EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO EQUILIBRADO

Pues bien, el sistema de la división de poderes previsto en nuestras Constituciones está en principio contemplando un determinado equilibrio. En ese equilibrio que no es necesariamente igualdad, la jerarquía relativa de los poderes puede ubicarse a nuestro juicio, y siempre con referencia a lo dispuesto en la Constitución, de la siguiente manera: El Poder Ejecutivo está supeditado al Poder Legislativo, y el Poder Legislativo al Poder Judicial.

Ello es así por diferentes razones: En primer lugar, la supremacía constitucional del Legislativo sobre el Ejecutivo se evidencia por lo menos a través de una triple preeminencia:

El Poder Legislativo:

- 1°. Dispone qué es lo que el Poder Ejecutivo puede o no gastar, en la ley de presupuesto;
- 2°. Dispone qué es lo que debe hacer o no, en el marco de toda la legislación que le puede dictar para regir la vida administrativa;
- 3°. Si no está satisfecho con su gestión lo puede remover mediante el juicio político;
- 4°. Aunque el Poder Ejecutivo puede vetar una ley del Congreso, éste puede de todas maneras insistir en su sanción con una mayoría determinada, y en tal caso la facultad de veto del Poder Ejecutivo cesa. La última decisión en esta relación Parlamento-Ejecutivo la tiene siempre, en el marco de la Constitución, el Poder Legislativo.

A su vez la subordinación del Poder Legislativo al Poder Judicial deriva de que el segundo tiene la atribución de declarar antijurídicas, por inconstitucionales, las leyes del Congreso, mientras que éste no tiene atribución alguna para revertir las decisiones de aquél. Tanto es ello así que existe un aforismo de acuerdo al cual *“La Constitución es lo que la Corte Suprema dice que es”, estando en manos del Poder Judicial la interpretación final, indiscutible, del sentido y alcance de las normas constitucionales, es obvio que es el Poder Judicial el que tiene, en el sistema constitucional, primacía*

*sobre el Poder Legislativo. No altera esta conclusión la circunstancia de que sea el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado el que designe a los jueces, luego de algunos años, cuando quienes los nombraron no están ya seguramente en sus cargos. Por lo que hace a los efectos inmediatos de la designación de magistrados en la vida política. Los efectos a largo plazo pueden alterar el curso de la jurisprudencia pero no la relación efectiva Poder Judicial-Poder Legislativo-Poder Ejecutivo (Gordillo, 2013, p.57).*

El equilibrio previsto en la Constitución no es el que funciona en la práctica ni que haya funcionado realmente. Por una serie de circunstancias sociales y políticas, el Poder Ejecutivo no está sometido al Poder Legislativo, sino que éste depende de aquél:

1º) Dado que los nombramientos de funcionarios públicos los hace el Poder Ejecutivo, y que una parte importante del éxito político de los parlamentarios la hace su habilidad para obtener retribuciones y puestos para sus afiliados, resulta que cada parlamentario está por lo general solicitando del Ejecutivo el nombramiento de este o aquel amigo o correligionario, en la administración pública, con lo cual el legislador se coloca en posición de peticionante más o menos sumiso al Ejecutivo de quien solicita el favor graciable del caso;

2º) Dado que el Presidente de la República suele ser, formal o informalmente y salvo pocas excepciones, la cabeza visible del partido gobernante, los diputados y senadores no pueden tampoco tomar una actitud de control, con el temor de perjudicar su carrera política;

3º) El Ejecutivo, que cuenta con medios de publicidad que no están en igual grado al alcance de los legisladores, logra crearse una imagen más popular en la opinión pública que la de los legisladores individualmente o del Parlamento en conjunto; esta imagen popular presiona a su vez en favor del Ejecutivo y sus obras reales o presuntas, y en contra del Parlamento, destacando siempre más los errores y deficiencias del segundo que los del primero.

Además, la posición del Poder Judicial se halla por lo general bastante deteriorada, los jueces suelen entender, con desacierto, que tienen una cierta responsabilidad política en la conducción del gobierno, y bajo esa impresión juzgan muy benévolamente los actos del mismo, entendiendo así cooperar con él. De este modo no sólo dejan de ejercer su función, que no es gobernar, sino juzgar de la aplicación del derecho a los casos concretos, sino que también pierden poco a poco criterio rector en lo que debiera ser su atribución específica. El Ejecutivo, lejos de agradecerle esa supuesta colaboración, pasa entonces a suponer que no está sino haciendo lo que debe.

El Poder Judicial limita su propio control de constitucionalidad de las leyes, inventando principios como los de que no puede juzgar dicha constitucionalidad, sino en casos concretos y con efectos restringidos.

Como resultado de todo esto, el equilibrio originariamente contenido en la Constitución para los tres poderes se halla profundamente alterado, aún dentro de un gobierno y se pasa de una jerarquía: *Poder Judicial-Poder Legislativo-Poder Ejecutivo, que sería la correcta, a una exacta inversión; el orden de prelación relativa será ahora Poder Ejecutivo-Poder Legislativo-Poder Judicial (Gordillo, 2013, p.58).*

Una vez desarrollado lo correspondiente al régimen administrativo de los servidores públicos, desde el enfoque del derecho en general y del derecho administrativo, entendido para la regulación jurídica del derecho burocrático, en el capítulo segundo, se realizará una reseña del origen del derecho burocrático en sus diferentes etapas históricas, hasta llegar a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO

**2.1 ÉPOCA COLONIAL.** 2.1.1 LEYES DE INDIAS. **2.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE.** 2.2.1 CONSTITUCIÓN DE 1824. 2.2.2 CONSTITUCIÓN DE 1836. 2.2.3 CONSTITUCIÓN DE 1857. 2.2.4 CONSTITUCIÓN DE 1917. **2.3 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA (1917-1990).** 2.3.1 ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE 1934. 2.3.2 ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938. **2.4 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.**

#### 2.1 ÉPOCA COLONIAL

Durante esta época, el trabajo considerado con determinados derechos, lo encontramos en diversos ordenamientos y cédulas reales, para un sector social privilegiado, como fueron los funcionarios de gobierno, los de la Real audiencia, estableciéndose en tal sentido, uno de los más importantes de la relación laboral como lo es el salario, para tal caso se emitió una Real Orden que nos señalaba: *“Sueldo de interino en empleo cuya mitad de sueldo es menor que el empleo en propiedad”* (León, 2005, p.32).

Otro de los sectores protegidos fueron los militares, como dice otra Real Orden: *“Circular a los capitanes, Generales, para que los individuos retirados con sueldo, gocen de las mismas distinciones que si estuvieren en el actual servicio...”* (León, 2005, p. 32).

El trabajo que realizaban los funcionarios del Gobierno Colonial, los militares y el resto de la burocracia, no significaba producción económica, pues ésta provenía del trabajo realizado en el campo, la minería, los talleres y los obrajes. El trabajo en el campo y la minería se efectuaron inicialmente a través de la encomienda y posteriormente el repartimiento que dieron origen a las relaciones laborales, a través de las cuales se

otorgaron algunas concesiones que aparecieron o se tomaron en cuenta como derechos laborales.

Al inicio de la época colonial, el trabajo se lleva a cabo independientemente de su denominación, encomienda o repartimiento, mediante la esclavitud disfrazada de diversas modalidades: El primer sistema de trabajo de la Nueva España tuvo por base, hasta mediados del siglo XVI, la esclavitud de los indios, que se empleaban de preferencia en las minas y otras faenas, los servicios personales que se daban por concepto de tributación en las encomiendas. Ambas eran formas de trabajo gratuitas, porque al esclavo no había que pagarle salario.

La esclavitud fue originada por dos fuentes: La primera fueron los llamados esclavos de guerra y la segunda los denominados, esclavos de rescate.

Los esclavos de rescate existentes desde antes de la colonia y prisioneros tomados en guerra de los españoles contra los rebeldes.

*Existieron otras dos fuentes de la esclavitud; la esclavitud por pago de tributo, que consistía en que cuando el cacique indio no podía pagar, el tributo exigido por la corona, entonces lo pagaba dando unos indios en pago de dicho tributo. También existió la esclavitud por delitos y era aquella que surgía de los sentenciados a trabajo perpetuo o por varios años (León, 2005, p. 34).*

Por lo tanto, podemos afirmar, que la principal fuerza de trabajo, que existió al inicio de la colonia fue la esclavitud y sobre todo los indios, estos fueron parte de la estructura burocrática, que sirvió como fuerza de denominación para legitimar el nuevo orden impuesto por los españoles.

A raíz de la conquista, de inmediato se impuso la encomienda como método de trabajo que consistió en la labor obligatoria personal, que debían de realizar los indios a favor de los conquistadores, otorgándoles además sus tierras, dando origen a los que conocemos como latifundios.

La inseguridad de los privilegios concedidos a los encomenderos, tenía efectos desastrosos para los indios. A un esclavo permanente se le cuida como cualquier otro objeto de propiedad, pero de un indio encomendado, que quizás mañana recibirá la bondad de la corona, su libertad, hay que sacar todo el provecho inmediato que se pueda.

A medida que iba estabilizándose la colonia y de alguna manera la producción como una necesidad para la corona se fueron creando centros de trabajo ya con ciertos derechos: *“desde la época del propio Virrey Velasco comienza a perfilarse un alquiler impuesto por el Estado pero retribuido”* (León, 2005, p. 36).

La explotación laboral a los indios fue excesivamente inhumana y se dictaron legislaciones para protegerlos de los españoles radicados en la Nueva España, mismos que no las acataron, por el contrario constantemente presionaban a las autoridades de la colonia para que continuara la encomienda, el repartimiento y la explotación en los obrajes; no obstante se promulgó una legislación copiosa acerca de la libertad de trabajo, en estas fábricas incipientes, existió en ellas una dura servidumbre.

Otro modelo de trabajo fue artesanal, desde el inicio de la colonización española hasta la primera mitad del siglo XIX. Se fabricaban tejidos, joyas, cerámicas, en cantidades pequeñas y en forma dispersa por todo el país.

*La apremiante necesidad de la corona impulsó de inmediato el trabajo de minería, el cual se inició a través de esclavos, los indios fueron sobrecargados de trabajo, se les sacaba de sus pueblos para llevarlos a las montañas donde se buscaba el oro y la plata y se les enterraba en las minas posteriormente en el repartimiento* (León, 2005, p. 36).

En la Colonia se implementó el trabajo libre, es decir a través de contrataciones de trabajadores que fueron llamados naborios o peones.



En la colonia existió la Real Audiencia quien fue encargada de atender los asuntos judiciales, entre otras tareas, estas audiencias, fueron organismos sobre todo judiciales, pero al mismo tiempo gubernativos (El Virrey tenía que consultar con ellas todos los asuntos importantes de su administración sin obligación de inclinarse ante la opinión de las audiencias), y legislativos (constituidas en real acuerdo).

Con el transcurso del tiempo, las tareas de la audiencia en materia de justicia crearon la cámara civil y la cámara criminal y en ocasiones también fungía como tribunal de apelación respecto a los tribunales inferiores establecidos en México, a través de los gobernadores y de los corregidores, alcaldes mayores, dicha labor fue loable en cuanto a la defensa laboral de los indios en las encomiendas.

Las Labores realizadas por la audiencia en materia de impartición de justicia fueron de tal importancia a tal grado que a principios del siglo XVII existían dos audiencias en la Nueva España con diversas jurisdicciones.

A partir de 1535 la Corona vio la necesidad de tener un representante personal en la colonia, por lo tanto designó un Virrey, el cual tenía intervención en todo, ya que su actividad la realizaba en nombre del Rey, en materia de impartición de justicia participara en la audiencia pero sin voto, hasta que el Rey ordenó que se cumpliera todo lo que el Virrey ordenara.

### **2.1.1 LEYES DE INDIAS**

La historia de estos proyectos, deficientemente conocida durante muchos años, fue puesta en claro de manera documentada y sistemática por el profesor de la Universidad de Madrid, Juan Manzano, en su obra la “Historia de las recopilaciones de Indias” (dos volúmenes publicados en Madrid en 1950 y 1961) y son los siguientes (López, 2008, p.15):

- Repertorio de cédulas, provisiones y ordenanzas reales iniciadas por Maldonado, fiscal de la Audiencia de la Nueva España.
- Cedulaario de Puga, realizado en 1563 por Vasco de Puga fiscal de la Audiencia de la Nueva España.
- La obra de Francisco de Maldonado, que recopila cédulas hasta 1562.
- Las recopilaciones de Alfonso Zurita, oidor de la Audiencia de Guatemala, México y Santo Domingo, clausurada en 1574, colecciona todas las órdenes reales enviadas a los virreyes y a la Audiencia.
- La obra de Juan López de Velasco, realizada por la Junta Magna del Perú.
- El Código Ovandino, que contiene siete libros: el primero habla de la gobernación espiritual de Indias; el segundo del gobierno temporal; el tercero de las cosas de justicia; el cuarto de la República de los españoles; el quinto de los Indios; el sexto de la Hacienda Real, y el séptimo de la navegación y contratación.
- Las ordenanzas de Encinas, realizadas por orden de Carlos II contiene disposiciones de texto íntegros de obras legales de diferentes materias.
- La obra de Diego Zorrilla titulada “Discurso sobre el salario de un juez ausente”, en la que se recopilan leyes sobre materia judicial.
- La obra de Aguilar, recopilación que además hace glosa para establecer la concordancia de las leyes de Indias.
- El proyecto de Escalona, que trata principalmente del Instituto Especial de los Indios del Perú.

Desde la legislación de indias arranca el origen de las disposiciones sobre función pública. Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios.

Felipe II, en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo. *Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la corte diciendo que: “además de la confusión que ocasionaba con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turbaban un servicio abandonándolo”. Ordenaba en consecuencia, atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que hicieran personalmente. Carlos IV, en 1799 y 1801, dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de los empleos (Acosta, 2002, pp. 56,57).*

## **2.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE**

A finales de la colonia se expresaron con mayor insistencia las inquietudes por mejores condiciones laborales: en los obrajes, en los talleres, en la labranza, en la minería y en el seno mismo de los servidores públicos debido al caudal de ideas, precisamente en la independencia norteamericana y la revolución francesa, trasladadas casi automáticamente a España y por consecuencia a la Colonia.

A mediados del siglo XVIII, los conflictos sociales eran preocupantes para la corona, sobre todo en los que respecta a los trabajadores, porque eso implicaba la disminución de la producción y en consecuencia la disminución de recursos económicos, para enfrentar los problemas de España para con sus competidores, Francia, Italia, Portugal, de tal manera tuvo que tomar medidas y el 2 de junio de 1769 emitió una orden para mejorar los salarios *“Bando señalando los salarios y razón de mantenimientos que se han de dar a los trabajadores, jornaleros y sirvientes”*. Las necesidades de España en 1804, motivó que ordenara la venta de fincas de crédito vencido, situación que molestó bastante a un sector de los españoles y criollos, por tal

razón dicha orden fue medianamente cumplida, suspendiéndose a los cuatro años. (León, 2005, p. 62).

El centralismo de la colonia ocasionó que el Rey de España fuera el absoluto, concentrando en todas las facultades: *“El monarca español fue absoluto. Concentraba las facultades legislativa, ejecutiva y judicial gubernamental y actuaba en su nombre; las normas que influían por toda la estructura eran sus creaciones y aun cuando delegaban por fuerza algunas de sus funciones se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados”*. Los sucesos de 1808 de España, causaron en la colonia un grave conflicto político que motivo el planteamiento de la independencia de México (León, 2005, p. 62).

En el periodo de 1808 a 1810 los acontecimientos por la independencia son más frecuentes, hasta llegar a la declaración de independencia por el Padre de la patria Don Miguel Hidalgo y Costilla, es aquí donde se encuentra la primera manifestación importante de carácter laboral reconocida en la historia, denominada, el “decreto de Hidalgo en favor de Indios y Castas”, cuyo artículo primero expresó: *“Que todos los dueños de esclavos deberían darles la libertad del término de 10 días, so pena de muerte la que se aplicará por transgresión a este artículo”* (León, 2005, p. 62).

Una segunda expresión importante relativa a los derechos de los trabajadores de México, lo encontramos en el documento titulado Sentimientos de la Nación” de Don José María Morelos y Pavón.

En 1810 regía en nuestro país la Constitución de Cádiz, que continuaba manteniendo la monarquía como forma de gobierno sometido al español, por lo tanto las propuestas de la formación en una nueva nación eran aceptadas por los diversos sectores políticos, que desde tiempo atrás aspiraban a la independencia.

La Constitución de Apatzingán, estableció en su artículo 38, la libertad de cultura, industria y comercio a favor de los ciudadanos, se convierte en el documento más importante en nuestro país. *Esta Constitución no solamente intentó establecer el*

*liberalismo como sistema político y modo de vida, si no que quiso también erradicar el caudillismo, el nepotismo, la reelección y la corrupción, males que han plagado a México a través de su historia (León, 2005, p. 64).*

La lucha incesante por la formación de un nuevo Estado, hizo que el 24 de febrero de 1821, se proclamara el Plan de Iguala, declarando en su artículo 12 nuestra Independencia y el derecho al Trabajo.

A partir de 1821 se da por consumada la independencia de México, iniciamos la etapa conocida como el México independiente, cuya lucha principal será la conformación del Estado Mexicano, retomando los planteamientos de la Constitución de Apatzingán, y para tal fin se publica el documento denominado: *“El Plan de la Constitución de la Nación Mexicana”* (León, 2005, p. 64).

### **2.2.1 CONSTITUCIÓN DE 1824**

En su artículo 110 las atribuciones del presidente de la República afirmaban:

*Por lo que hace a las restricciones a la libertad de nombramiento de los empleados de base la ley establece en primer término que ellos deben ser de nacionalidad mexicana y solo pueden ser sustituidos*

*Frac. III. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. Frac. IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las Comisarías Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores de ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno.*

*Frac. VII. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que disponga las leyes.*

*Frac. XX. Suspende de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las órdenes o decretos y en los casos que crea debe tomarse a causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal Respectivo (Acosta, 2002, p. 58).*

En 1828, se dio una circular con *reglas para cubrir las vacantes*. En el mismo año se otorgó *pensión a los trabajadores de la casa de moneda*.

En 1829, fue expedida una ley para que *se trabaje en las oficinas, todos los días menos los de fiesta nacional*.

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto; la primera, sobre *descuentos de sueldo* y, la segunda, sobre *viáticos a familias de diputados*.

*Para estas fechas, el derecho al sueldo, era ampliamente reconocido y este solo era deducible por disposición legal, en determinados casos.*

1835, fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos se dictaron:

*Ley sobre pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y quienes deben preverse las vacantes*. Además se consagraba en otra ley el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados (Acosta, 2002, p. 58).

### 2.2.2 CONSTITUCIÓN DE 1836

El artículo 15 dictaba: *“son prerrogativas del Presidente de la República... IV. Nombrar libremente a los secretarios del despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente”*.

Una orden fue dada en 1848 para que la provisión de empleos preceda la correspondencia propuesta bajo ciertas formalidades y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852, se dio una medida drástica: se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo. Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno.

Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda, se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar juegos de azar (Acosta, 2002, p. 59).

### 2.2.3 CONSTITUCIÓN DE 1857

En su artículo 85, al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, ordenaba:

*“...II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes” (Acosta, 2002, p. 60).*

En el mismo año de 1857 fue expedida una circular de ministerio de relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

En 1870 se expide una Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación.

En 1855, un decreto de Gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos.

En ese mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias e impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.

En 1890, una circular de la tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción de sueldo.

En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios. En 1911 fue elaborado el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, que intentaban asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, mas no llegó a ser aprobado.

#### **2.2.4 CONSTITUCIÓN DE 1917**

A finales de siglo pasado y principios del presente, con justificada exigencia, se solicitaba la aprobación de normas jurídicas que combatieran las injusticias cometidas por los empleadores del campo y de las fábricas, dichos reclamos se basan principalmente en demandas de jornada de trabajo de ocho horas, salarios suficientes para el sostenimiento de una familia, seguridad para los accidentes, estabilidad en el



empleo, derecho de asociación, huelga, entre otras más que se pedían: *“En cambio garantizándole menos horas de trabajo y un salario superior al que hoy gana la generalidad, se aligera el yugo y se le pone en aptitud de luchar por mejores conquistas, de unirse y organizarse y fortalecerse para arrancar al capital nuevas y mejores concesiones”* (León, 2005, p. 86).

La situación existente a principios de este siglo en cuanto a los trabajadores mexicanos, orillaba a plantear como única forma de solución a su problema el estallamiento de una revolución. Situación que como efectivamente estalló a raíz de la reelección de Porfirio Díaz para otro periodo presidencial.

Los acontecimientos se fueron desarrollando hasta llegar 1910. Don Porfirio Díaz decidió ganar las elecciones, que lo motivó a las circunstancias nacionales de por sí ya álgidas debido a las injusticias, permitiendo a Don Francisco I. Madero hacer un llamado para tomar las armas y estallar la revolución, el día 20 de noviembre del 1910, en el referido llamado caracterizó a las autoridades judiciales y al mismo poder judicial como agentes del ejecutivo (León, 2005, p. 86).

La revolución estalló no únicamente por el resultado de las elecciones calificadas por Porfirio Díaz, si no que en esos momentos ya se habían acumulado demasiados fenómenos sociales. Aunque para 1910 se habían efectuado muchos movimientos de trabajadores en diversas partes del país, las huelgas estalladas en Rio Blanco, Cananea, Ferrocarriles, Puebla, México y otras ciudades más, de alguna manera habían sido resueltas y las inconformidades habían sido aparentemente apagadas, lo que implica que de todos modos se estaba ante una revolución inevitable. *La revolución de 1910 surgió como un movimiento esencialmente político, se combatió la reelección casi permanente del Presidente Díaz; se combatió al grupo de personas que lo rodeaban y que habían formado una oligarquía, pero ni el ideario del señor Madero, ni el de Villa, ni el de Zapata propugnaron los derechos del obrero* (León, 2005, p. 87).

Surgen los sindicatos de mineros y de textiles que van a luchas en esta nueva etapa, por los derechos de contratación colectiva. Ante el compromiso de Madero expresado en el Plan de San Luis para remediar los males que aquejaba al pueblo trabajador, el 13 de diciembre de 1911 emite un decreto para ventilar y resolver los conflictos laborales, por la importancia de tal documento como parte de los antecedentes de nuestro sistema jurisdiccional laboral se reproduce de la siguiente manera:

Que el Congreso de los Estados Unidos decreta.

Artículo 1. Se establece una oficina denominada Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento.

Artículo 2. El departamento de trabajo será encargado:

- I.- De reunir, ordenar y publicar datos e informaciones relacionados con el trabajo en toda la república.
- II.- Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten.
- III.- Procurar facilidades en el transporte de los obreros a las localidades en donde fueron contratados;
- IV.- Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados.

Artículo 3. Los datos e informaciones relacionados con el trabajo se darán a conocer periódicamente en una publicación consagrada a este objeto; la cual se distribuirá profusamente entre los particulares o empresas, negociaciones, cámaras de comercio, agricultura e industria, autoridades, etc.

Artículo 4. Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para expedir el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 5. Se amplía el presupuesto de egreso vigente, ramo octavo en la siguiente forma... Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal en México (León, 2005, p.86).

Paralelamente a la revolución se fueron dictando algunas leyes, así tenemos la primera contra accidentes conocida como la Ley de Villada del Estado de México y conocido como Ley Vicente Villada. Que fue acordada el 30 de abril de 1904.

*Al calor de la Revolución Mexicana, los obreros fueron conquistando, sus derechos laborales tal vez por la propia coyuntura y debido a las demandas que existían desde mucho tiempo atrás acerca de la justicia laboral, así tenemos que el sábado 24 de agosto de 1912 aparece la “casa del obrero” y “a partir del 1º. de mayo de 1913 adoptó su nombre definitivo: casa del obrero mundial” (León, 2005, p. 89).*

El maestro Trueba Urbina, como nos menciona el autor León Magno en su obra, nos hace una magnífica descripción de los contenidos de las leyes creadas durante la revolución mexicana, principalmente respecto a la solución de los conflictos laborales individuales, como colectivos, que constituyen los antecedentes del artículo 123 constitucional referente a la creación de las Juntas de Conciliación, en este sentido se transcribirán los artículos que se consideran más importantes:

*Artículo 1. Se establece con el carácter permanente un consejo de conciliación y comité de arbitraje para que, como tribunal de investigación y resolución de los conflictos que surjan entre el capital y el trabajo.*

*Artículo 2. El Consejo de Conciliación y Comité de Arbitraje se compondrá de cuatro miembros de planta y dos accidentales: Este decreto deberá reunirse entre comerciantes, hacendados, propietarios, industriales y demás patronos para elegir, dos de los miembros de planta, dentro de igual término deberán reunirse los*

*Comités de Sindicatos y demás agrupaciones obreras para elegir otros dos miembros de planta del referido consejo;*

*Artículo 4. Cada vez que se presente un conflicto entre el capital y el trabajo, procederá el gremio de patrones perjudicado y el gremio de obreros de que se trate a elegir cada uno, un miembro accidental que agruparán al consejo y formarán parte de él durante la solución del conflicto solamente.*

*Artículo 5. El Ejecutivo del Estado, nombrará un árbitro con el carácter de permanente y que ejercerá las funciones de tercero en discordia para el caso de que las partes contendientes no se pusieren de acuerdo.*

*Artículo 6. Los miembros de planta y accidentales del Consejo de Conciliación y el tercero en discordia desempeñaran su cargo ad Honorem...*

*Artículo 7. Como dice el artículo primero, el consejo tendrá a su cargo la solución de todos los conflictos, huelgas y fricciones entre el capital y el trabajo, formando en cada caso el expediente relativo con las demandas de una parte...*

*Artículo 10. La sentencia que dicte el consejo o tercero en discordia en su caso, surtirá los efectos de un convenio formalmente celebrado y deberá respetarse por el término que se estipule.*

*Artículo 11. Todas las contiendas y disidencias que surjan entre capitalistas y obreros deberán resolverse por el procedimiento contenido en esta ley, y cuando apartándose de sus prescripciones se susciten huelgas sin darse cuenta inmediata al consejo...*

Posteriormente el 11 de diciembre de 1915 en el mismo Estado de Yucatán se dictó la Ley del Trabajo y como parte integrante de este, se estableció un Capítulo que estableció los conflictos del trabajo y los órganos encargados de su resolución, derogándose la Ley anterior, dictada en mayo de ese año y por su importancia mencionamos los artículos más importantes (León, 2005, p. 92).

## *CAPÍTULO II*

### *CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE OBLIGATORIO*

#### *SECCIÓN 1ª.*

*Artículo 25. Para resolver las dificultades entre los trabajadores y patronos se establecen Juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje con la organización y funcionamiento que expresa esta ley.  
(...)*

#### *JUNTAS DE CONCILIACIÓN*

*Artículo 27. En cada distrito industrial habrá una “Junta de Conciliación” cuyo objeto es normar las relaciones entre patronos y obreros, arreglándose diferencias y vigilando el cumplimiento de las leyes del trabajo con las formas y poderes que les confiere esta Ley.*

*Artículo 31. ...Dependiente de cada Junta de Conciliación existirá un cuerpo de inspectores a fin de fijar el cumplimiento de las leyes de trabajo y de los convenios tomados.*

*Artículo 34. Las “uniones” y “federaciones industriales” ya sean de patronos o de obreros, tienen derecho de entablar una demanda, ya sea pidiendo un nuevo “convenio industrial” terminando el plazo anterior o denunciando una violación cometida por cualquiera de las partes...*

*Artículo 39. Si no se llega a ningún acuerdo, se remitirá el expediente al expirar el plazo de quince días fijados al “Tribunal de Arbitraje” en donde tendrán personalidad los mismos delegados nombrados ante la Junta de Conciliación.*

*Artículo 40. Es deber de la junta durante el “periodo de conciliación” esforzarse para hacer llegar a las partes a un acuerdo, ya sea provisional como experimentación o definitivo con la forma de convenio industrial.*

### *SECCIÓN III*

#### *TRIBUNAL DE ARBITRAJE*

*Artículo 43. En la capital de cada Estado funcionará un Tribunal de Arbitraje con la forma y poder que le asigne la Ley.*

*Artículo 45. El Tribunal de Arbitraje está formado por tres miembros (León, 2005, p.94).*

*Artículo 48. El Tribunal de Arbitraje para conocer de las discordias que se le presenten, poseerá las más amplias facultades para oír testigos y obligarlos a declarar bajo pena de multa, podrá entrar libremente a todos los establecimientos, fábricas, barcos y demás lugares en donde se ejerza una industria, se ejecute algún trabajo o algo que haya motivado una demanda ante la Junta de Conciliación o Tribunal de Arbitraje.*

*Artículo 53. Los fallos del Tribunal de Arbitraje, dictados con fuerza de convenio industrial son aplicables y obligatorios también para los patronos y para las “uniones industriales” que comiencen sus trabajos o que se organicen estando un fallo en vigor, exceptuando los casos en los que los fallos hayan sido limitados expresamente a*

*un distrito industrial distinto de aquel en que funcionen los nuevos patronos y “uniones industriales”.*

## **CAPÍTULO IX**

### **HUELGAS**

*Artículo 126. Cuando los obreros que no formen una “unión industrial” estén en disputa con sus patronos, las diferencias se expondrán en el departamento del trabajo dependiente de la Secretaría de Gobierno.*

*Artículo 128. Si en la Junta de Trabajo, no se llegare a un arreglo entre obreros y patronos, se tomará una votación secreta entre todos los trabajadores afectados para saber si deben de ir a huelga...*

*Artículo 12. Las Respectivas Juntas de Administración Civil oirán las quejas de los patronos y trabajadores y dirimirán las diferencias que entre ellos se susciten, oyendo a los representantes de gremios y sociedades y en caso necesario al correspondiente inspector del gobierno.*

Entendiendo la dinámica que en un principio se desarrolló en cuanto a la legislación laboral, resulta que este derecho fue ejercido por los Estados de la República, aun así la existencia del artículo 73 Constitucional que es el que *a partir de 1917 otorgó facultades a los Estados, para legislar en materia de trabajo, correspondía a las legislaturas locales, hasta que se reservó en forma única al Legislativo Federal durante el periodo del gobierno del Licenciado Emilio Portes Gil, por la necesidad de unificar criterios, directrices e interpretación de la legislación laboral en toda la República* (León, 2005, p. 95).

La radicalización de los problemas laborales y la atención a los mismos por parte de los Gobiernos del Estado, hicieron posible se dictaran las correspondientes leyes para

atenuar los problemas, en tanto se esperaba que el ejecutivo constitucionalista dictara las que había prometido, así tenemos que aparecieron las siguientes:

- 1. Ley Sobre la Higiene en el Interior de las Fábricas.*
- 2. Ley que establece Derechos y Obligaciones de los Sirvientes Domésticos.*
- 3. Iniciativa de la Reforma al artículo 1787 del Código Civil sobre Accidentes de Trabajo.*
- 4. Decreto número 46 sobre Accidentes de Trabajo (Estado de México, 30 de abril de 1904).*
- 5. Dictamen de las Comisiones de Legislación y Justicia del Congreso del Estado, sobre Reformas al artículo 1787 del Código Civil referente a Accidentes de Trabajo.*
- 6. Prevenciones para la Contratación con el Fin de llevar fuera de su Población a los Trabajadores (Estado de Durango, 11 de enero de 1906).*
- 7. Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos (Estado de Chihuahua, 29 de octubre de 1906).*
- 8. Ley sobre Accidentes de Trabajo (Estado de Nuevo León, 9 de noviembre de 1907).*
- 9. Ley sobre Contratación de Peones (Chiapas, 15 de noviembre de 1907).*
- 10. Ley de Inmigración (Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre de 1908).*
- 11. Código Sanitario Capítulos XI, XII, XVIII (Yucatán, 9 de agosto de 1910).*
- 12. Decreto del Congreso General de la República por el cual se crea el Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento.*
- 13. Ley sobre Sirvientes.*
- 14. Reglamento de Policía Minera y de Seguridad en los Trabajos de las Minas.*



15. *Ley que Declara los Domingos, como Días de Descanso Obligatorio.*
  16. *Reglamento Provisional de la Dirección de Servicio Sanitario del Estado de México.*
  17. *Ley que reforma las anteriores sobre descanso dominical obligatorio.*
  18. *Reglas para el descanso dominical.*
  19. *Reformas a las reglas para el descanso dominical.*
  20. *Código Sanitario.*
- ... (León, 2005, p. 98).

Debido a las soluciones de algunos conflictos laborales de las leyes que ya se estaban promulgando para 1914, el gobierno constitucionalista iniciaba su buen trato con algunos trabajadores que se encontraban organizados, lo que movió que en ese año se reafirmaran la alianza de obreros y gobierno: *“los diversos decretos que habían expedido los generales constitucionalistas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, se continuaron en agosto de 1914 con la autorización del gobierno para la reapertura de la casa del Obrero Mundial, en la ciudad de México, así como la fundación de la Confederación Revolucionaria a principios de enero de 1915 en el Puerto de Veracruz, con el objeto de atraer el apoyo de los obreros organizados”* (León, 2005, p. 100).

Así tenemos que las ideas expresadas durante la revolución mexicana y en específico de las labores, fueron la base para la creación de las diversas leyes del trabajo que se fueron promulgando y lo que finalmente sería el artículo 123 constitucional: *“Muchas normas de nuestro derecho laboral encuentran su origen en los planes y programas de los intelectuales predecesores de la revolución de 1910, en los decretos de los gobiernos revolucionarios, debates constituyentes de 1916-1917, etc., acontecimientos que modificaron; sustancialmente el estilo de vida de nuestro pueblo”* (León, 2005, p. 102).

### 2.3 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA (1917-1990)

La Constitución en su texto original de 1917, no previó la regulación de trabajo, entre el Estado y sus servidores; es más el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo, sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X, y al artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia de trabajo ordinario, entre patrones que llamaremos comunes y sus trabajadores.

En 1920, se intentó crear una “Ley de Servicio Civil” (Acosta, 2002, p. 60) del poder legislativo, también sin resultado. La Ley Federal del Trabajo de 1931, no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues ordenó en su artículo 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado, debían regirse por leyes del servicio civil.

*La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, ya que este fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que dependen de él (Acosta, 2002, p. 61).*

En 1934, un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, publicado el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”. Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo una vigencia limitada de ocho meses.

Dos proyectos más no aprobados, indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, el cual culminó con el estatuto de 1938.

*Se elaboró un proyecto de Ley de Servicio Civil por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo proyecto fue enviado por el General Lázaro Cárdenas en 1937, fue el proyecto de acuerdo a las Secretarías del Estado y demás dependencias del poder Federal, sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo (Acosta, 2005, p.62).*

El Estatuto trataba de definir al trabajador al servicio del Estado como, toda persona que presta a los poderes, Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Dividía a los trabajadores de base y de confianza.

En los subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga que establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

*La evolución de este proceso Legislativo culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963, que a su vez ha tenido múltiples reformas (Acosta, 2005, p. 62).*

Durante los años posteriores a la Independencia, la desigualdad social y económica permeaban a la sociedad de manera estrepitosa. Los campesinos no sólo no gozaron de mayores beneficios al trabajar la tierra sino que fueron sometidos al peonismo, convirtiéndose en víctimas de explotación al cumplir jornadas indefinidas de trabajo y

en situaciones por debajo de lo deseable. Sin embargo, la problemática laboral se vio acrecentada durante el gobierno de Don Porfirio Díaz, al ser uno de los ejes de su gobierno la activación de una economía que hasta entonces había permanecido estancada.

Entre 1889 y 1900, el gobierno de Díaz dispuso, en aras de consolidar la propiedad, que las tierras comunales se convirtieran en parcelables constituyendo así una nueva modalidad de propiedad. Ante esto, los nuevos propietarios, que no estaban acostumbrados a la propiedad privada, fueron estafados por otros particulares, principalmente empresarios, trayendo como consecuencia que la población campesina se viera desposeída de sus tierras, orillándola a emplearse en haciendas cercanas bajo condiciones deplorables.

A la par del fraccionamiento de tierras, el país abrió sus puertas a la inversión extranjera, siendo Estados Unidos y Gran Bretaña los principales interesados en desarrollar el sector ferroviario, minero y petrolero a través del establecimiento de empresas como Standard Oil y Royal Dutch Shell, por mencionar algunas.

De la mano de este desarrollo, la clase obrera, lejos de verse beneficiada con esta expansión del mercado, vio afectada su esfera ante el inminente poder del capital, sufriendo de un salario cada vez menor o su pago por medio de “fichas” o “vales”, jornadas de trabajo que oscilaban entre las quince y dieciséis horas diarias, nula protección ante accidentes de trabajo (los cuales se presentaban con mayor frecuencia debido a la naturaleza de sus actividades) las tiendas de raya y encierros en cárceles particulares de los hacendados, entre otros abusos.

*Estas actividades se suscitaron bajo el amparo de las autoridades mexicanas en un afán por lograr la industrialización del país, lo cual acrecentó el descontento de la población, que se fue manifestando por diferentes medios. Dos acontecimientos vendrían a ser los detonadores de la agitación obrera: las huelgas de Cananea y Río Blanco. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (2013) Derecho Laboral Burocrático (Ensayos Temáticos, pp.93-97).*

Con esta idea de legalizar la actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el marco constitucional, el 14 de septiembre de 1916 se expide el Decreto que convoca a la integración de un Congreso Constituyente para emprender el camino hacia una nueva Constitución. La integración de este Congreso tuvo muchas particularidades. En primer lugar, el Decreto señalaba que el Distrito Federal, los Estados y demás territorios elegirían a un diputado que representara a setenta mil habitantes, aproximadamente. Los requisitos que tendrían que llenar las personas elegidas se ajustarían a los establecidos en la Constitución de 1857, añadiéndose un elemento que revestiría un carácter especial, que consistía en un impedimento absoluto a ocupar dichos puestos a las personas que hubieren colaborado con el pasado gobierno para vencer a la causa constitucionalista.

Lo anterior con el fin de no tener a las fuerzas enemigas al interior del cambio. Por otro lado, estipulaba que el Primer Jefe (como se hacía llamar Venustiano Carranza) enviaría un proyecto de Constitución reformada al Constituyente, mismo que tendría que ser puesto a discusión a la brevedad, estableciendo un término de dos meses a partir de su recepción para que el Constituyente, en pleno ejercicio de sus facultades, verificará la elección de los poderes federales al mismo tiempo que Carranza entregaría un informe sobre el estado de su administración y trasladaría el cargo a quien el pueblo hubiera elegido como presidente.

Así, con las reglas del juego establecidas se expidió la convocatoria al Constituyente y se suscitó la reunión inaugural el día 1° de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, Luis Manuel Rojas fungió como presidente del órgano e hizo la declaratoria inaugural del periodo de sesiones.

En esta primera sesión estuvo presente Carranza, quien entregó de manera formal el proyecto de Constitución para su discusión, aprobación y modificación. Muchos fueron los temas novedosos puestos a la luz en este proyecto pero sin lugar a dudas uno de los puntos que más provocó el debate fue el laboral. Si bien Carranza conocía los problemas que aquejaban a la clase trabajadora estas inquietudes no se vieron

reflejadas en el proyecto que mandó al Congreso a consideración el proyecto de artículo 5°, mismo que se encontraba formulado casi en los mismos términos que su similar en la Constitución de 1857 y versaba: *“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial”*. (Consultado el 29 de marzo de 2016, en la página web: [www.personal.unam.mx](http://www.personal.unam.mx)).

Previamente, los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora habían presentado un proyecto de adiciones al proyecto de este artículo 5° ante la Comisión constitucional, consignando en ellas garantías sustanciales a favor de los trabajadores. Las garantías referidas versaban en torno a la jornada de trabajo y el proceso de resolución de conflictos obrero-patronales (Acosta, 2005, p. 103).

### **2.3.1 ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE 1934**

El 12 de abril de 1934, el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil. En dicho acuerdo, se establecieron, con funciones jurisdiccionales, las Comisiones del Servicio Civil de cada una de las entidades del Poder Ejecutivo que tenían como finalidad garantizar la inamovilidad de los servidores públicos, habida cuenta que ante ellas debería acreditarse la causa fundada para la separación de los trabajadores de su empleo (SEGOB, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

Más tarde, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, en el que se estableció como órgano jurisdiccional al Tribunal de Arbitraje. Posteriormente, el 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual quedó establecido el Tribunal de Arbitraje como autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que adiciona el Apartado “B” al Artículo 123 Constitucional, cuya fracción XII establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Tal disposición precisa la naturaleza constitucional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señalándole además, desde ese momento, dada la tradición jurídica del derecho social mexicano, la importante y trascendente función de legislación.

Dicho Tribunal es autónomo, con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los asuntos a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional.

Por acuerdo del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 26 de octubre de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2005, se amplía el Tribunal de tres a cuatro Salas. Posteriormente, el 15 de abril de 2009, se amplía de cuatro a ocho Salas (SEGOB, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

### **2.3.2 ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938**

Las primeras disposiciones que se refieren a esta autoridad jurisdiccional en la historia del Derecho Burocrático en nuestro país, se encuentran en el “Estatuto Lázaro Cárdenas” del 5 de diciembre de 1938, en cuyo Título Sexto se establecía un Tribunal de Arbitraje de carácter tripartita: integrado por un representante del gobierno federal designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión, un representante de los trabajadores y un tercer árbitro nombrado entre los dos antes citados.

*Este órgano colegiado actuaba en segunda instancia, pues conocía, en revisión, de los conflictos individuales tramitados en primera instancia, ante las Juntas Arbitrales*

*que debían establecerse en cada unidad gubernamental. Conocía igualmente de los conflictos colectivos que surgieran entre las organizaciones de trabajadores burocráticos y el Estado, así como de las intersindicales que se suscitaran entre dichas organizaciones; llevaba igualmente el registro de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y la cancelación del mismo* (Remolina, 2006, p.116).

Las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado y éste, se encontraban obligados a sufragar los gastos que originaran para su funcionamiento, tanto las Juntas Arbitrales como el propio Tribunal de Arbitraje. Las reformas al Estatuto de 1938 promovidas por el presidente Manuel Ávila Camacho el 17 de abril de 1941, reconocen como única instancia al Tribunal de Arbitraje, para conocer de los conflictos individuales que se suscitaron entre los funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores.

El artículo 98 del Estatuto de 1941 establece, por primera vez, la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para sufragar los gastos del órgano jurisdiccional, consignándose la plantilla laboral en su presupuesto. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cumple con la función primordial de armonizar la relación de los servidores públicos del Estado, al resolver conforme a derecho y siguiendo principios de equidad, los problemas laborales que se susciten en el seno de la administración pública federal, en el Gobierno del Distrito Federal, así como del Poder Legislativo y otros entes que la Ley señala.

Además, inicia una nueva etapa con la incorporación del Apartado B) al Artículo 123 cuya fracción XII en su texto original estipula: *“Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria”* (Remolina, 2006, p.116).

Por otra parte, la ley reglamentaria de 28 de diciembre de 1963 en su Título Séptimo dispone la organización y funcionamiento del Tribunal; nuevamente, en su artículo 123, se reitera la obligación de la Secretaría de Hacienda para proveer los gastos que se originaran al respecto. No obstante ello, el legislador federal ya había previsto aún



antes de la reforma constitucional que creó el Apartado B del Artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, la importancia que reviste garantizar la armonía en las relaciones laborales de las instituciones públicas federales con los trabajadores burocráticos, puesto que al emitir la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, le señaló a la Secretaría de Gobernación la responsabilidad de *“conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado”*.

Esta responsabilidad se reiteró en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que aún se encuentra vigente, bajo la nueva denominación del órgano jurisdiccional: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con ello se evidencia la importancia que el legislador otorgó a este tipo de relaciones al encomendar a la Secretaría de Gobernación, dependencia responsable de conducir la política interior del país, *llevar las acciones de coordinación con el Tribunal. Nuevamente en el año de 1984, el legislador federal revisó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y reformó el segundo párrafo del artículo 123 de la misma para darle mayor congruencia y dispuso que los gastos que originara el Tribunal se consignaran en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación* (Remolina, 2006, pp.107-109).

A las suscritas Comisiones unidas 1a. y 3a. de Trabajo, 1a. de Puntos Constitucionales y 2a. de Gobernación, les fue turnado el Proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, enviado por la Cámara de Senadores el 22 de diciembre de 1937. Hecho un estudio cuidadoso del Proyecto de Ley mencionado, las mencionadas Comisiones se permiten presentar a la consideración de esta H. Asamblea Legislativa, el siguiente Dictamen: *“Consideran las Comisiones unidas innecesario incluir en este Dictamen los argumentos de carácter jurídico y doctrinal que justifican la expedición de una Ley como la que se examina, en atención a que en el Proyecto que el Ejecutivo de la Unión envió al Senado de la República sobre este particular, expresamente se señalaron las consideraciones que explican y fundamentan la existencia de dicho Ordenamiento; aparte de que la opinión*

*pública ha manifestado su aceptación unánime a la iniciativa de referencia, circunstancia que demuestra que la Ley proyectada constituye una aspiración nacional congruente con la imperiosa necesidad de establecer no sólo las obligaciones sino los derechos de los numerosos trabajadores al servicio del Estado".* En esa virtud, el dictamen se constriñe a glosar diversas modificaciones que sugieren las Dictaminadoras al Proyecto aprobado por el Senado de la República, con una breve fundamentación de cada una de ellas. (Remolina, 2006, pp.107-109).

Debe hacerse notar desde ahora que las modificaciones que se proponen, sólo en contados casos constituyen correcciones de fondo; una simple coordinación de materias en ciertos capítulos, y en otras ocasiones mayor claridad en el contenido de los preceptos.

Este criterio substancial, de hacer una enumeración limitativa de los trabajadores que deben clasificarse como de confianza, concuerda con el punto de vista de los firmantes, que consideran la improbabilidad casi absoluta de poder formular una definición que exactamente connotara a los mencionados trabajadores de confianza, en cuya inteligencia tendrían que modificar el criterio del Ejecutivo y el del Senado, insistiendo en el propósito de hacer esa definición, sólo se conseguiría la redacción de un principio notoriamente elástico, y por lo mismo ineficaz para garantizar, como es el espíritu del ordenamiento, a los trabajadores al servicio del Estado, ya que quedando sometida esta definición a la interpretación de quienes han de aplicar el estatuto, podría servirles, en ocasiones, para clasificar como de confianza a trabajadores genuinamente de base.

En esa virtud, el presente dictamen se constriñe a glosar diversas modificaciones que sugieren las Dictaminadoras al Proyecto aprobado por el Senado de la República, con una breve fundamentación de cada una de ellas. En relación con este artículo, debe confirmarse el criterio mencionado en el sentido de que dichos trabajadores serán regidos por la Ley Federal del Trabajo. *Expresamente se menciona a trabajadores de los servicios públicos descentralizados, que no incluye el Proyecto del Senado a pesar*

*de que en la actualidad existen algunos servicios públicos de esa naturaleza y pueden descentralizarse nuevos con posterioridad (Remolina, 2006, p.116).*

## **2.4 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963**

Con la reforma de 1960 que crea el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a nivel constitucional y con la Ley reglamentaria se organiza su funcionamiento.

Hace cincuenta y dos años, con la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se organizó el Tribunal que conoce de los conflictos individuales y colectivos de los trabajadores burocráticos; sin embargo su concreción fue producto de una larga y rica experiencia jurídica sobre autoridades jurisdiccionales en materia laboral.

Con relación a la integración tripartita de nuestro Tribunal debemos recordar como antecedente remoto el Decreto 59 de Salvador Alvarado del 17 de mayo de 1915, por el que se establece en el Estado de Yucatán el “Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje”, compuesto por dos representantes de los comerciantes, hacendados, industriales y patronos en general y dos más designados por los sindicatos y agrupaciones obreras; el Ejecutivo del Estado designaría un árbitro que ejercería las funciones de tercero en discordia.

Posteriormente, en el “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil” del 12 de abril de 1934 promulgado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez se crean las “Comisiones del Servicio Civil” en cada dependencia o departamento administrativo, estas se integraban por cinco personas: un presidente representando al titular de la dependencia, dos vocales designados por los decanos de la misma y

dos más que representaban a los empleados públicos; conocían de los cambios de empleo, de los ascensos, separaciones, remociones y renunciaciones del personal de la dependencia o departamento administrativo correspondiente.

En los textos que en su trabajo compilatorio nos ofrece Felipe Remolina Roqueñí (2006) se pueden estudiar, entre otros temas, las etapas en que evolucionó el órgano jurisdiccional colegiado burocrático, que podemos resumir en cuatro: el de su implementación, el de su consolidación, el de su institucionalización y el de su modernización.

Se dio con la aprobación de la Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión comúnmente conocido como: *“Estatuto Cárdenas,” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, cuyo Título Sexto se denominaba “Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales” (Remolina, 2006, pp.10-13).*

La ley en comento regula el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos y Mexicanos, en lo que respecta al Derecho Burocrático, es por ello necesario señalar los artículos que fundamentan el presente capítulo de mi investigación.

Acorde a lo que señala el artículo 1º la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. *“La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.*

Así mismo dicha Ley, consigna lo siguiente:

*Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.*

*Artículo 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.*

*Artículo 4o.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.*

*Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:*

*I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;*

*II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:*

*a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la*

*representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.*

*b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.*

*c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.*

*d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.*

*e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.*

*f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.*

*g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.*

*h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.*

*i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.*

*j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.*

*k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.*

*l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.*

*Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.*

*La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.*

*III.- En el Poder Legislativo:*

*A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.*

*B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.*

*C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.*

*Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:*



*a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.*

*b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.*

*c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.*

*d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.*

*e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.*

*f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;*

*g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.*

*IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;*

*V.- (Se deroga).*

*Artículo 6o.- Son trabajadores de base:*

*Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.*

*Artículo 7o.- Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 5o., la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.*

*Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.*

Por otro lado, dicha ley consagra en el Título Segundo, Capítulo IV, en su artículo 43 las siguientes obligaciones para los titulares.

*Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:*

*...“VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:*

*a).- Para el desempeño de comisiones sindicales.*

*b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.*

*c).- Para desempeñar cargos de elección popular.*

*d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y*

*e).- Por razones de carácter personal del trabajador.*

*IX.- Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.*

*X.- Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.*

El artículo 44 del mismo ordenamiento señala: “Son obligaciones de los trabajadores:

*I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.*

*II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.*

*III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.*

*IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.*

*V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.*

*VI.- Asistir puntualmente a sus labores;*

*VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y*

*VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia”.*

Es en este precepto legal, se observa la falta u omisión del legislador, por no contemplar los permisos a los servidores públicos para participar en comisiones electorales dentro de su jornada laboral, no obstante que la propia Ley Federal del Trabajo, si lo tiene contemplado en su artículo 142, toda vez, que son obligaciones que se tienen por ser ciudadanos, tal y como lo establecen los artículos 5 en su párrafo cuarto, 36 en su fracción V y 38 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marco de referencia legal para mi tema de tesis.

Es importante señalar, que el artículo primero y segundo van a permitir respaldar lo que desarrollaré en los dos capítulos subsecuentes, en virtud de la necesidad de regular justo eso, las obligaciones que tenemos como ciudadanos, en nuestra calidad de servidores públicos, en el cumplimiento de nuestras obligaciones político-electorales y que se abordarán en los siguientes capítulos.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LOS DERECHOS LABORALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ELECTORALES EN MÉXICO**

**3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 3.1.1 ARTÍCULO 5, PÁRRAFO CUARTO. 3.1.2 ARTÍCULO 36, FRACCIÓN V. 3.1.3 ARTÍCULO 38, FRACCIÓN I. **3.2 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.** 3.2.1 ARTÍCULO 2 INCISO D). 3.2.2. ARTÍCULO 4, NUMERAL 2. 3.2.3 ARTÍCULO 32, NUMERAL 2 INCISO B). 3.2.4 ARTÍCULO 44, INCISO H). 3.2.5 ARTÍCULO 55, NUMERAL 3. 3.2.6 ARTÍCULO 66 NUMERAL 1, 2 Y 3. 3.2.7 ARTÍCULO 76, NUMERAL 3, SECCIÓN TERCERA. 3.2.8 ARTÍCULO 77, NUMERALES 1 Y 3. 3.2.9 ARTÍCULO 79. 3.2.10 ARTÍCULO 88. 3.2.11 ARTÍCULO 102 INCISO F) Y G) **3.3 NATURALEZA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.** 3.3.1 DEFINICIÓN Y ELEMENTOS DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. **3.4 PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.** 3.4.1 CERTEZA. 3.4.2 LEGALIDAD. 3.4.3 IMPARCIALIDAD. 3.4.4 INDEPENDENCIA. 3.4.5 OBJETIVIDAD. **3.5.- LOS CONSEJEROS ELECTORALES**

### **3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La ley máxima en nuestro país, es nuestra Constitución, considerada como...*“La ley fundamental de la organización de un Estado, es la norma fundante o primaria de la cual deriva todo un sistema jurídico que tiene su origen y su fin en la misma, toda vez que el sistema normativo en su conjunto surge de esta y está limitado por ésta...”* (Rigel, 2007, p. 2).

De lo anterior se desprende que la Constitución en la jerarquía de normas secundarias, reglamentarias e individualizadas, no pueden contravenir o violar lo que en ella está establecido. De ahí la importancia de conocer en primer lugar los artículos 5º y 123 en su apartado B constitucionales, para poder continuar con un estudio y cabal comprensión del marco normativo que integra al derecho laboral burocrático.

*Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

*La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.*

*Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.*

*En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.*

*Párrafo reformado DOF 06-04-1990*

*El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.*

*Párrafo reformado DOF 28-01-1992*

*Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.*

*El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.*

*La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.*

*Artículo reformado DOF 17-11-1942, 31-12-1974*

Y el artículo 123 apartado B señala:

*Artículo 123.-Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*Párrafo reformado DOF 06-09-1929, 05-12-1960. Reformado y reubicado DOF 19-12-1978. Reformado DOF 18-06-2008*

*... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:*

*Párrafo reformado DOF 08-10-1974*

*I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;*

*II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;*

*III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;*

*IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.*

*Párrafo reformado DOF 24-08-2009*

*En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.*

*Fracción reformada DOF 27-11-1961*

*V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;*

*VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;*



*VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;*

*VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;*

*Fracción reformada DOF 31-12-1974*

*IX. (sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.*

*En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;*

*X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;*

*XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:*

*a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.*

b) *En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.*

c) *Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.*

*Inciso reformado DOF 31-12-1974*

d) *Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.*

e) *Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.*

f) *Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e*

*higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

*Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.*

*Inciso reformado DOF 10-11-1972*

*XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.*

*Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.*

*Párrafo reformado DOF 31-12-1994*

*XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agente del Ministerio Público, perito y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.*

*Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue*

*injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.*

*Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.*

*El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.*

*Fracción reformada DOF 10-11-1972, 08-03-1999, 18-06-2008*

*XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.*

*Fracción adicionada DOF 17-11-1982. Reformada DOF 27-06-1990, 20-08-1993*

*XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.*

*Apartado B con fracciones adicionado DOF 05-12-1960*

Rigel (2007, p. 5), nos señala que el artículo 108, establece; *“Para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

*El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves de orden común.*

*Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de la judicatura locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*

*Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos el primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios”.*

De lo que se puede observar, en México nuestra ley suprema determina los derechos que tenemos laboralmente hablando en el ámbito del derecho burocrático y las responsabilidades como servidores públicos en el estado mexicano y con ello derivan las leyes reglamentarias que se han desarrollado en el capítulo anterior.

### 3.1.1 ARTÍCULO 5, PÁRRAFO CUARTO

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En su párrafo cuarto nos señala: *“En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale”.*

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

*La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona (Rigel, 2007, p.2).*

### **3.1.2 ARTÍCULO 36, FRACCIÓN V**

El artículo 36 Constitucional nos señala: *Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*... En su fracción V señala: Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.*

*Dentro del cúmulo de obligaciones que se imponen a los ciudadanos, debemos mencionar de manera particular en lo que se refiere a nuestra materia a dos principalmente: El primero de ellos es el deber del voto pasivo y el segundo el de ocupar cargos públicos, que como mencionamos, son derechos subjetivos que por su propia naturaleza e importancia revisten también el carácter de obligación, el incumplimiento de estas obligaciones trae otro tipo de consecuencias jurídicas como nos referiremos al artículo 38 de la Constitución (Hurber y Contró, 2006, p. 99).*

### 3.1.3 ARTÍCULO 38, FRACCIÓN I

El presente artículo en su fracción I, señala:

**Art. 38.-** *Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley; ...*

(Consultada en la página web <http://www.diputados.gob.mx/> el 29 de marzo de 2016).

Este artículo establece las causas de suspensión de los derechos políticos, esto implica la privación temporal de los derechos políticos o la imposibilidad de ejercerlos por un tiempo determinado hasta en tanto desaparece el hecho que origina la suspensión de los mismos.

Hemos mencionado que existen derechos como lo es el voto activo y pasivo, que también revisten el carácter de obligación, en el caso de que no se realice el cumplimiento de estas obligaciones, *los derechos políticos quedan suspendidos por el lapso de un año, con la posibilidad de que el legislador establezca de manera adicional multas por incumplimiento* (Huber y Contró, 2006, p. 104).

### 3.2 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La convocatoria hecha en 1988 por el entonces Presidente de la República, constituye una muestra de la relevancia que las distintas fuerzas políticas le reconocen a este aspecto piramidal de la democracia.

En virtud de que por primera vez en la historia parlamentaria del país, ningún partido político por si solo contaba en la cámara de diputados con el número de legisladores



necesario para alcanzar la mayoría calificada de las dos terceras partes, que la propia Constitución en su artículo 135 establece como requisito para ser reformada o adicionada.

No obstante para la aprobación de la nueva ley electoral, *bastaba la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, predominando la voluntad de contar con un amplio consenso, que permitiera llegar a un acuerdo satisfactorio para los actores* (Granados, 2009, p.76)

A partir de esta nueva legislación, se pueden identificar como aportaciones significativas al Derecho Electoral en México las siguientes (Granados, 2009, p. 78):

- Adopción de medidas tendientes a dar mayor tutela al voto, con la pretensión de protegerlo del corporativismo.
- Creación de un organismo público autónomo encargado del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones basadas en una estructura territorial, a través de órganos centrales, delegacionales o locales y distritales.
- Organización y desarrollo del Servicio Profesional electoral.
- Conservación de las modalidades del registro definitivo y condicionado de los Partidos Políticos.
- Mejor y más profusa regulación del financiamiento público. Impedimentos para ser elegible a un cargo de elección popular vinculados al desempeño de funciones electorales.
- Prohibición de registrar a alguna persona al mismo tiempo para diversos cargos de elección popular.
- Integración de un nuevo padrón confiable, a partir del catálogo general de ciudadanos.
- Credencial para votar con fotografía.
- La instalación como forma de designación de los integrantes de las mesas directivas de las casillas.

- Divulgación de los resultados electorales.
- Cambios en la organización y estructura de las autoridades judiciales electorales.
- Reglas electorales para los procesos de renovación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal.

*El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, partía de la normatividad previa, adicionando temas de tutela que fueron incorporados a partir de la reforma constitucional del 13 de noviembre del 2007. Los nuevos tópicos legales eran los siguientes (Granados, 2009, p. 92):*

- Régimen de los partidos políticos: apertura para la constitución de los partidos políticos, eliminando el requisito de ser agrupación política previamente.
- Nuevo modelo de acceso de partidos y autoridades electorales a la televisión y la radio.
- Nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos: se reforma la norma constitucional para fijar el monto.
- Renovación escalonada de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo general del IFE.
- Fortalecimiento de la autonomía y capacidades del IFE.
- Transparencia y acceso a la información de partidos políticos y la racionalidad y eficacia en el ejercicio del gasto público.
- Registro de electores.
- Precampañas electorales.
- Sesiones distritales de escrutinio y cómputo de votos.
- Procedimientos para la imposición de sanciones a los sujetos que incurran en conductas prohibidas por la Constitución o por el propio Código.

Actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se expone lo siguiente:

### **3.2.1 ARTÍCULO 2 INCISO D)**

*Artículo 2.*

*1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a (...)*

*d) La integración de los organismos electorales.*

*...*

### **3.2.2 ARTÍCULO 4, NUMERAL 2**

*Artículo 4 (...)*

*2. Las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales establecidas por la Constitución y esta Ley...*

### **3.2.3 ARTÍCULO 32, NUMERAL 2 INCISO b)**

*Artículo 32 (...)*

*2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones: (...)*

*b) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales;*

*...*

### **3.2.4 ARTÍCULO 44 INCISO H)**

*Artículo 44.*

*1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: (...)*

*h) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General, a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales;*  
...

### **3.2.5 ARTICULO 65 NUMERAL 3**

*Artículo 65.*

*3. Los Consejeros Electorales serán designados conforme a lo dispuesto en el inciso h) del párrafo 1 del artículo 44 de esta Ley. Por cada Consejero Electoral propietario habrá un suplente. De producirse una ausencia definitiva, o en su caso, de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley. Las designaciones podrán ser impugnadas ante la Sala correspondiente del Tribunal Electoral, cuando no se reúna alguno de los requisitos señalados en el artículo siguiente...*

### **3.2.6 ARTÍCULO 66 NUMERAL 1, 2 Y 3**

*Artículo 66.*

*1. Los Consejeros Electorales de los consejos locales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:*

- a) *Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;*
  - b) *Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;*
  - c) *Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;*
  - d) *No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;*
  - e) *No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y*
  - f) *Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.*
2. *Los Consejeros Electorales serán designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos para un proceso más.*
3. *Para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales.*

### **3.2.7 ARTÍCULO 76 NUMERAL 3**

*Artículo 76.*

*(...)*

*3. Los seis Consejeros Electorales serán designados por el consejo local correspondiente conforme a lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 68 de esta Ley. Por cada consejero electoral habrá un suplente. De producirse una ausencia definitiva o, en su caso, de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley. Las designaciones podrán ser*

*impugnadas en los términos previstos en la ley de la materia, cuando no se reúna alguno de los requisitos señalados en el artículo siguiente.*

### **3.2.8 ARTÍCULO 77, NUMERALES 1 Y 3**

*Artículo 77.*

*1. Los Consejeros Electorales de los consejos distritales deberán satisfacer los mismos requisitos establecidos por el artículo 66 de esta Ley para los consejeros locales.*

*...*

*3. Para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales.*

*...*

### **3.2.9 ARTÍCULO 79**

*1. Los consejos distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:*

*a) Vigilar la observancia de esta Ley y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;*

*b) Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional, a la persona que fungirá como tal en la sesión;*

*c) Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 256 y 258 de esta Ley;*

*d) Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 254 de esta Ley y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de esta Ley;*

*e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;*

- f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;*
- g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio consejo distrital para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 1 del artículo 217 de esta Ley;*
- h) Expedir, en su caso, la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral;*
- i) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;*
- j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional;*
- k) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;*
- l) Supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral, y*
- m) Las demás que les confiera esta Ley.*

### **3.2.10 ARTÍCULO 88**

*1. Los integrantes del Consejo General, de los consejos locales y distritales y los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, deberán rendir la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, cumplir con las normas contenidas en esta Ley, y desempeñar leal y patrióticamente la función que se les ha encomendado.*

### 3.2.11 ARTÍCULO 102 INCISOS F) Y G)

*Artículo 102.*

...

*2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves: (...)*

*f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y*

*g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.*

Lo anterior para establecer la función como Consejero Electoral, cuya actividad, se puede realizar paralelamente al desempeño del Servicio Público en alguna dependencia, así como, que es obligación del patrón otorgar facilidades para dicho desempeño electoral.

De igual manera, es conveniente, manifestar las sanciones penales en que incurriría un Funcionario Electoral, para el caso de no cumplir con sus obligaciones como tal, señaladas en el Código Penal Federal, las que se manifestarán en los apartados subsecuentes del presente trabajo, señalando que no solo la pérdida de derechos civiles o político-electorales, se da, si no también, el cúmulo de disposiciones, las que fortalecerán la necesidad inminente de establecer en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la obligación del Estado Patrón para autorizar a su personal dentro de las horas legales de trabajo, para que desempeñen funciones electorales.



Lo anterior, derivado de que en la Ley Federal del Trabajo, está claramente establecida la obligación del patrón de conceder dicho permiso dentro de sus horas de trabajo, específicamente en el artículo 132, fracción IX.

### **3.3 NATURALEZA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL**

La función electoral es la naturaleza de los principios rectores. *Desde nuestra primera Constitución Federal de 1824 se reconoció como forma de gobierno para el Estado mexicano la de una república representativa, lo que conllevaba la necesidad de realizar procesos comiciales periódicos para elegir a los individuos que habrían de integrar los órganos de gobierno.* (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, en la página web <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

De igual manera, desde esa fecha y hasta 1993 rigió el principio de calificación política de las elecciones de diputados y senadores (con un sistema de auto-calificación mediante colegios electorales, cuya integración sólo tuvo algunas modalidades a lo largo del tiempo) y hasta 1996 para la de Presidente de la República, lo cual generaba que dichos órganos fuesen los que resolviesen, en última instancia, las dudas o conflictos sobre las elecciones federales.

No disponía que existiesen leyes electorales ni regla alguna respecto de los ciudadanos; fue en las Leyes centralistas de 1836 en las que por primera ocasión se define la categoría de mexicano y ciudadano mexicano, como cualidades necesarias para ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo, así como la posibilidad de las leyes en que se establecerían las cualidades que debían llenar los ciudadanos para ser votados.

Encontramos la primera referencia expresa a ley de carácter electoral en el proyecto de Constitución de 1840, y únicamente para la elección de diputados, en los términos siguientes:

*“Artículo 27. La ley prefijará los demás días, modo y forma de las elecciones, y el número y cualidades de los electores”.* (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

Posteriormente en el primer proyecto de Constitución de 1842 se habla de los “Colegios Electorales” como figura autónoma (un cuarto poder), en donde se establecen bases muy interesantes como el reconocimiento en su *artículo 27*. *“La facultad y libertad de elegir a sus representantes es un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía. Este poder lo ejerce de derecho por medio de sus Colegios electorales en las épocas fijas y casos que designa esta Constitución”.* (Gonzales, 2005, p. 16)

En el segundo proyecto de Constitución del mismo año se refuerza la idea de su antecesor, al proponer un Poder Electoral autónomo en que se descarga el ejercicio del poder electoral en los ciudadanos designados electores primarios o secundarios quienes integrarían las asambleas respectivas para la elección de los representantes populares.

*Estos proyectos no tuvieron vigencia pero influyeron de manera fundamental en los promotores de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 encabezados por el ilustre Antonio López de Santa Anna, quienes sí introdujeron el Poder Electoral en ese cuerpo constitucional, que a pesar de su vida turbulenta estuvo vigente en México para las elecciones de diputados, dos tercios de los senadores y Presidente, así como de los miembros de la Suprema Corte; pero curiosamente no conservaron en el texto fundamental la definición que proponían los proyectos de 1842 de depositar en los ciudadanos la facultad y libertad de elegir a sus representantes como un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía* (Gonzales, 2005, p. 16).

Las Bases diseñadas para la dictadura de quien se autoproclamó alcaide serenísima se aplicaron de manera accidentada y vieron el principio de su fin con la llegada del Plan

de Ayutla en 1854, con el que también se logró la muerte política definitiva. Sin duda la Constitución de 1957 retomó de la de 1924 el sistema de gobierno, y de manera principal el régimen federal.

En el tema que nos ocupa, la Carta de la segunda mitad del siglo XIX prescindió, de aludir al poder electoral de los ciudadanos y regresó al esquema de organización de elecciones conforme a las reglas dictadas por el Estado. No solamente eliminó cualquier referencia a aquel concepto, fue más clara que las anteriores al hacer referencia expresa a la existencia de un ordenamiento electoral; señalaba, en cada caso, que las elecciones de Diputados, Senadores, Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se realizarían en los términos que disponga la ley electoral.

La Ley Orgánica Electoral se expidió el 12 de febrero de 1857 y tuvo una larga existencia, pues fue abrogada casi cinco décadas después, por la ley de 18 de diciembre de 1901. Durante su vida tuvo cuatro reformas importantes, de las cuales destacamos la de 15 de diciembre de 1874, que se generó por la reinstauración del Senado en ese año y la consecuente necesidad de regular las elecciones de sus miembros.

También debe hacerse referencia al hecho de que por reforma de junio de 1898 se introdujo en el artículo 5º de la Constitución el mandato de que: *“En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas... obligatorias y gratuitas las funciones electorales...”* Lo que confirmaba el carácter de la función electoral, como atribución del Estado. (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

*Posteriormente, vendría a sustituir a la Ley de 1874 un ordenamiento todavía porfirista de 1901; para después dar paso a la maderista del 19 de diciembre de 1911 que fue reformada en mayo de 1912 para establecer elecciones directas de diputados y*

senadores. (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

También debemos considerar el ordenamiento expedido en 1916 para integrar el Constituyente. En todos estos cuerpos legislativos se mantenía la rectoría estatal sobre el ejercicio de la función electoral.

La Constitución de 1917 fue fuente del movimiento revolucionario, las normas para definir el sufragio directo y la no reelección. No hubo cambio en la posición sobre la función electoral como responsabilidad del Estado, a partir de esta Carta Fundamental se han tenido diversas reformas constitucionales en materia político-electoral y siete leyes reglamentarias.

De entre las leyes resultan de especial importancia recordar las siguientes: (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

*1. La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 que en su artículo 4º estableció una especie de corresponsabilidad electoral al señalar: “La pureza y efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal, y por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente ley”; (Gonzales, 2005, p. 18).*

*2. La Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951 adicionó a la definición de la abrogada ley de 46, en su artículo 6º, a los partidos políticos, en los términos siguientes: “La efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal, y por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del*

*proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos políticos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente ley; (Gonzales, 2005, p. 18).*

*3. La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 cambió un tanto la redacción, pero mantuvo el mismo sentido, de la manera siguiente: “El sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo. Es responsabilidad de todos los ciudadanos de los partidos políticos nacionales y del Estado, la organización política de la Nación, velar por su ejercicio y efectividad, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral”; (Gonzales, 2005, p. 19).*

*4. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977 (producto de la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1976), conforme al texto de su artículo 2º, regresó a un esquema de ejercicio de la función electoral estatal, en los siguientes términos: “Las autoridades competentes y los organismos político-electorales, tendrán a su cargo velar por el libre desarrollo de las actividades de las organizaciones y garantizarán la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones en los términos de esta ley”. (Gonzales, 2005, p. 19).*

*5. Con la reforma constitucional de 11 de diciembre de 1986 se retomó el tema de la corresponsabilidad. En el artículo 60 del texto fundamental, tercer párrafo, se dispuso: “Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esa función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos...”; por ello, el Código Federal Electoral,*

de febrero de 1987, se orientó en ese sentido. (Gonzales, 2005, p. 19).

6. No duró mucho esa definición. El resultado de la elección de 1988 obligó a una nueva reforma de gran calado, por la cual se redefinió de nueva cuenta el papel del Estado respecto de la función electoral. Las modificaciones a la Constitución de 5 de mayo de 1990 desaparecieron la redacción que en 1986 se había introducido en el artículo 60 constitucional y, en su lugar, en el 41, séptimo párrafo, del mismo texto fundamental se señaló: “La organización de las elecciones, es una función que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público (Instituto Federal Electoral) dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esa función estatal.” (Gonzales, 2005, p. 20).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de octubre de 1990 se redactaría con esa orientación político-constitucional. En 1994, ya iniciado el proceso federal electoral para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los acontecimientos hicieron necesaria una reforma más en abril de ese año. (Gonzales, 2005, p. 20).

Con esta reforma se mantuvo la definición de la función electoral con carácter de estatal y la responsabilidad directa de su ejercicio por medio del organismo público en el que concurren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos y los ciudadanos en los términos de ley, adicionalmente por esta reforma se precisaron las bases de organización y funcionamiento del organismo y se

*detallaron las actividades a su cargo. El COFIPE se ajustó a los términos de esas adecuaciones constitucionales. (Gonzales, 2005, p. 20).*

*7. La muy trascendente y última reforma político-electoral que hemos tenido de gran profundidad, de 1996, ratificó los presupuestos de la función estatal electoral. Lo fundamental de esta reforma para nuestro tema consiste en que con ella se dio la exclusión del Poder Ejecutivo de cualquier participación en la integración y funcionamiento de los órganos electorales federales, con lo que se pretendió profundizar la autonomía e independencia del organismo público que tiene a su cargo el ejercicio de dicha función. (Gonzales, 2005, p. 20).*

Actualmente, con la reforma electoral de 2014 puede apreciarse que los cambios que introduce esta reforma, se pueden agrupar en seis grandes ejes temáticas:

**Régimen de gobierno.-** La novedad es la figura de gobierno de coalición, se introduce la reelección legislativa, también se adelanta la jornada electoral para el primer domingo de junio.

**Autoridades electorales.-** Se cambia la denominación de IFE por el de INE. **Régimen de partidos.-** Con la reforma, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión.

**Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña.-** El nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales. Otra de las novedades de la reforma son dos causales de nulidad relacionadas

*con los aspectos financieros de los procesos electorales: el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.*

**Comunicación política.-** *Se introduce una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión, se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menos al 5%. Instrumentos de participación ciudadana.- Las consultas populares, podrán ser convocadas por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.*

(Reforma Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultada en la página web <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>, en fecha 29 de marzo de 2016).

Con esta importante reforma, el Instituto Nacional Electoral asume: la posibilidad de organizar elecciones locales y municipales, además de las federales; organizar la consulta popular; administrar los tiempos en radio y televisión para las candidaturas independientes; fiscalizar los recursos públicos de partidos y candidatos; organizar el Servicio Profesional Electoral Nacional; conocer la geografía electoral: distritación y secciones electorales; organizar las elecciones de dirigentes de partidos políticos, a petición de parte; administrar los gastos de los partidos políticos, a petición de parte; designar a los consejeros para integrar los consejos de los institutos electorales locales; entre otras.



Como se puede apreciar del anterior recorrido histórico-jurídico, la definición de nuestro régimen de la función electoral, es en el sentido de que la atribución, el cometido de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas le corresponde al Estado, el cual ejerce dicha función a través de un órgano constitucional autónomo, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley. Este esquema ha sido adoptado en todas las constituciones de los Estados miembros de la Federación mexicana y en el Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México.

### **3.3.1 DEFINICIÓN Y ELEMENTOS DE LA FUNCIÓN ELECTORAL**

Este concepto resulta ser uno de los basamentos para la construcción del marco normativo constitucional que rige al régimen electoral.

El concepto de función electoral podría enfrentarse con dos enfoques: el primero desde el ángulo de las atribuciones o cometidos del Estado; el segundo, como ejercicio de ese cometido. La primera cuestión interesa a la esencia misma del poder estatal, es decir, lo que por derivación de ese poder y en ejercicio de su soberanía se reserva el Estado como una atribución que le corresponde de manera directa e inmediata.

El segundo enfoque refiere, por su parte, la forma en que se ejerce una atribución específica. Es evidente que en nuestro sistema legal, se ha considerado casi en todos los casos que la regulación de las elecciones para la renovación periódica de los poderes públicos es una atribución que compete al Estado. Sin embargo, *tenemos una historia rica en experiencias constitucionales, aunque sea solamente desde el punto de vista formal, dado que en muchos períodos la realidad impidió la regularidad en la aplicación de nuestras leyes y en el funcionamiento de nuestras instituciones.* (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

La función electoral, es en el sentido de que la atribución y el cometido de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas, le corresponde al Estado, el cual ejerce dicha función a través de un órgano constitucional autónomo, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley. Este esquema ha sido adoptado en todas las constituciones de los Estados miembros de la Federación mexicana y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En ese sentido podemos afirmar que toda función electoral es una función de estado y por ende pública, aunque no toda función pública es una función de estado, ni toda función de estado se agota en las funciones electorales.

Hablar de esos planos distintos de funciones, desde la más general, la función pública, hasta la más específica de las que hemos hablado, la función electoral, resulta del diverso grado de detalle con el que *el ordenamiento jurídico publico determina la realización de ciertas actividades, así como los órganos encargados de llevarlas a cabo y el grado de autonomía, especialización y profesionalismo con el que éstos están dotados*. (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

### **3.4 PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL**

En una garantía para la existencia de procesos electorales auténticamente democráticos, nuestra legislación recoge una serie de principios rectores de dicha función, estableciendo que todas las actividades desempeñadas por la máxima autoridad en la materia, el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, deberán regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Esto tiene una mayor relevancia en el sistema jurídico mexicano, dado que existe por orden de la Constitución un sistema de medios de impugnación que debe garantizar que toda norma general, resolución o acto se sujete a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En este sentido, el principio de constitucionalidad es el máximo principio, de los principios electorales, el cual precede y arropa a todos los demás señalados en la propia Carta Magna, incluyendo el de legalidad en sentido estricto.

Con este contexto referencial, el marco jurídico-normativo específico del principio de constitucionalidad y el de los principios rectores de la función electoral, establecidos, el primero, en el apartado IV, y los otros cinco en el primer párrafo del apartado III, ambos del artículo 41 de nuestra Constitución.

Definimos al principio de constitucionalidad como el primero de todos los principios electorales, en tanto que aquél implica que todo acto o resolución en esta materia debe quedar sujeto a lo dispuesto en la Constitución.

Los principios desempeñan el papel constitutivo del orden jurídico y las reglas que en todo caso se encuentren en una Constitución, no son más que leyes reforzadas por su forma especial, y como se agotan en sí mismas no tienen fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan.

Así, como ejemplos de principio en sentido estricto del derecho electoral mexicano destacan los establecidos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

- I. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores;*

*II. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.*

Los anteriores, constituyen sin duda, valores supremos del orden jurídico mexicano en su conjunto y, por ende, del derecho electoral mexicano; esto es, son valores propios de un Estado constitucional democrático de derecho, ya que permiten actualizar no sólo la soberanía popular, sino nuestra naturaleza de República representativa, democrática y federal. *Dentro de esta clase de principios, podemos agregar también a los de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, ya que no sólo permean por completo este sector normativo, sino que le dan sustento y coherencia, sirviendo como parámetros de validez de los propios actos de autoridad.* (Granados, 2009, p. 25).

En sentido similar, se consideran como fundamentales del sistema electoral, los principios relativos al sufragio universal, libre, secreto y directo; el de equidad que debe prevalecer en el financiamiento público de los partidos políticos, sus campañas electorales y en el acceso a los medios de comunicación social; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; y, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral.

La trascendencia de los citados principios fundamentales, ha sido evidenciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de diversas ejecutorias.

Siguiendo con la clasificación antes citada, como ejemplo de principio que tiene el carácter de norma programática se encuentra:

I. El establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que garantiza que se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

Por lo que toca al principio en el sentido de formulación normativa redactada en términos particularmente vagos, y entendiendo por ello al uso de conceptos jurídicos indeterminados, podría citarse el de autonomía de los organismos electorales, tanto federales como locales, toda vez que el legislador al consagrar ese principio, omitió precisar la concepción y alcances de tal cualidad, circunstancia que ha derivado en que el juzgador, particularmente el de control de constitucionalidad, le otorgue contenido atendiendo al caso concreto de cada órgano comicial que encuentre subsunción en alguna norma que incorpore ese concepto.

Situación similar acontece con los principios de certeza, legalidad, independencia y objetividad que deben regir en la función electoral, puesto que al haberse delineado por el legislador si bien en forma expresa tanto en la Constitución como en la ley secundaria sólo con su mera mención, se deja una textura abierta en cuanto a su significado legal que forzosamente debe ser precisada por el juzgador, según cada caso en concreto.

Por su parte, el jurista mexicano, Eduardo García Máynez (1974, p.312), en relación a los principios implícitos, afirma que con la expresión “principios generales del derecho” *se alude a normas implícitas a las que se arriba mediante generalizaciones sucesivas a partir de los preceptos del sistema en vigor.* Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el criterio de que los principios generales del derecho son verdades jurídicas notorias, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiese pronunciado si hubiese previsto el caso; siendo condición de los aludidos principios, que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales, cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicándolos.

### **3.4.1 CERTEZA**

Este primer principio, corresponde a la necesidad de que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables, de tal modo que se ofrezca certidumbre, seguridad y garantías a los ciudadanos y partidos sobre la actuación honesta de la autoridad electoral y sus servidores.

Parte de la certeza que necesariamente debe darse en materia electoral, *consiste en la existencia de instrumentos idóneos para determinar la legitimidad en el ejercicio del voto activo y/o pasivo; instrumentos tales como la credencial para votar con fotografía, las listas nominales debidamente conformadas, etcétera* (Granados, 2001, p.112).

La función electoral denominado “certeza”, alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral, ahora INE (Instituto Nacional Electoral) estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

Consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

(Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016).

### **3.4.2 LEGALIDAD**

El principio de legalidad debe entenderse como una reiteración de una garantía constitucional de vital importancia para el sistema jurídico mexicano, como lo es la contenida en el artículo 16 de nuestra Ley fundamental, con el fin de que observen escrupulosamente los mandatos constitucionales y secundarios.

En consecuencia, es claro que la autoridad electoral deberá ceñir todos sus actos al marco jurídico, teniendo como punto de partida el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al igual que las leyes secundarias integradas al sistema jurídico mexicano. De la misma manera, los ciudadanos y las asociaciones políticas, deberán actuar dentro de los parámetros legales.

*La legalidad representa una garantía en el actuar de la autoridad electoral, a favor del ciudadano, en su calidad del titular de los derechos político-electorales. Así mismo, el amparo de este principio trasciende a las figuras de asociación que las leyes electorales reconocen, verbigracia, partidos políticos y agrupaciones políticas (Granados, 2005, p.113).*

Este principio, implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Nacional Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

Asimismo, significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Legalidad que denomina supremo principio rector en el ejercicio de la función precisa que no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente, la adecuación o fidelidad a la ley en toda actuación de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades. (Consultada de la Formación del Derecho Electoral en México, 2005, de la página web: <http://www.te.gob.mx>, el 29 de marzo del 2016.

### **3.4.3 IMPARCIALIDAD**

El Principio que ahora nos ocupa, está dirigido a la pretensión de que en la realización de las actividades electorales, los integrantes de los institutos electorales brinden un trato igual a los distintos partidos políticos y a los candidatos, sin distingos y excluyendo toda clase de privilegios; en general, conduciéndose con un ineludible desinterés respecto de las disposiciones partidistas, en el marco de la competencia electoral.

*La imparcialidad supone a quienes la integran algún órgano electoral se conduzcan relegando cualquier preferencia política; en tanto servidores de la democracia y de los ciudadanos, este principio es de vital importancia para la credibilidad de los órganos electorales (Granados, 2005, p.115).*

Este principio, tiene como significado, que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Nacional Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

### **3.4.4 INDEPENDENCIA**

Incorporado como un principio electoral a través de la reforma constitucional de 1993, la doctrina considera que la independencia consiste en la potestad de actuar con autonomía y libertad ante órganos que desempeñan las demás funciones del poder público, así como ejercer sin la interferencia o presión de los partidos políticos.

El proceder del Instituto Federal Electoral, (actualmente INE), está totalmente al margen de los órganos de gobierno, *es una entidad que goza de plena potestad en el*



*ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales, por lo que no puede darse subordinación o adscripción a cualquiera de los poderes* (Granados, 2005, p.115).

Este principio, hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

En las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

La independencia permite que la autoridad no esté subordinada de manera inmediata y directa, a ninguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía nacional.

### **3.4.5 OBJETIVIDAD**

El principio de objetividad implica un quehacer institucional y personal, fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad, *consecuentemente, lleva ajena la obligación de interpretar y asumir los hechos por encima de visiones y opiniones parciales, subjetivas o unilaterales* (Granados, 2005, p.116).

Obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

A su vez, por lo que corresponde al principio de objetividad, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha afirmado lo siguiente: *“el principio de objetividad implica que todas las apreciaciones y criterios de los organismos electorales deben sujetarse a las circunstancias actuales de los acontecimientos y no a interpretaciones subjetivas ni inducidas de los hechos, o a lo que quisieran que fuera”*. (Quid Iuris, número 11, consultado en la página web: <http://www.juridicas.unam.mx> el 29 de marzo de 2016).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo dirige al mismo campo del derecho objetivo al prever que éste: *“...obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma...”*, mientras que sobre este principio, la Sala Superior del Tribunal Electoral y el Tribunal Electoral local advierten que se refiere a una actuación de las autoridades, institucional y personal alejada de la subjetividad, y de visiones parciales o unilaterales. I.I.J. de la UNAM. (Consultada en la página web: <http://biblio.juridicas.unam.mx>, el 29 de marzo de 2016).

### **3.5.- LOS CONSEJEROS ELECTORALES**

Uno de los elementos más importantes para consolidar la autoridad y la reputación de las instituciones electorales es, sin lugar a dudas, una de las más sólidas garantías para el adecuado desarrollo de los procesos electorales del país, tanto a nivel federal como estatal, es la ciudadanización de los organismos encargados de organizar y vigilar el desarrollo de los comicios, elemento sin el cual no hubiese sido posible transitar hacia la legitimidad electoral de la representación popular en todos los ámbitos.

Tal legitimidad proviene de la participación ciudadana misma, figura que ha hecho posible que los hombres y mujeres, en pleno uso de sus derechos políticos, asuman el control de los procesos de formación del poder público. Las elecciones, en ese marco, son asunto de todos y no de unos cuantos, siendo esa la esencia de la ciudadanización de los Órganos electorales, suprimiendo toda participación del gobierno y de los partidos políticos en la toma de decisiones relativas a la organización de las elecciones, medida que ha fortalecido la transparencia y la equidad en la competencia por el voto ciudadano, al igual que los principios básicos de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral.

Ahora bien, quienes son los Consejeros Electorales:

*Son ciudadanos honorables y fiables, de alguna forma avalados por los partidos, que participan con voz y voto, en las diversas instancias de Decisión del Órgano Electoral. Dan confianza a los partidos y a los ciudadanos al ceñir su actuación a los principios de legalidad, independencia, imparcialidad, certeza, objetividad, equidad y profesionalismo. (Guía para Consejeros Electorales, IEM, 2007, consultada en la página web [www.iem.org](http://www.iem.org) el 29 de marzo de 2016)*

Conforme ha evolucionado el sistema electoral de nuestro país, este proceso de ciudadanización, por mandato constitucional, se ha llevado todos los niveles de dirección de los Órganos electorales, Federal y Estatales, partiendo de sus Consejos Generales. Las disposiciones reglamentarias correspondientes preservan la garantía de que sea un Órgano ciudadanizado, es decir los Consejos Generales los que designan a quienes conformarán a los integrantes de los Consejos locales, distritales o municipales que atenderán en su ámbito, los trabajos del proceso electoral, garantizando así la existencia de una estructura nombrada, en todos sus niveles, por ciudadanos.

En aras de optimizar este proceso de ciudadanización, lo que siempre resultará en el fortalecimiento del régimen democrático de México, no únicamente es necesario conformar consejos a nivel local, distrital o municipal, por ciudadanos que cumplan requisitos de ley a través de los cuales se busca asegurar su imparcialidad, objetividad y conocimiento de la materia electoral, sino que además, dada la creciente complejidad de las contiendas electorales, así como la dinámica del marco jurídico relativo, es indispensable dotarlos de los elementos necesarios para que puedan cumplir con las tareas que por mandato de ley les han sido conferidas, entre los que se encuentran el conocer la normatividad concerniente a sus atribuciones, al funcionamiento del sistema electoral en su conjunto y a las reglas que regirán el proceso y el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones, así como el manejo adecuado de todos los aspectos que deban conocer quienes integran los órganos de decisión en el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de sus competencias basadas en los principios rectores de la función electoral establecidos constitucionalmente: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

En ese sentido es importante que se garantice que los elementos humanos cuya trayectoria y reconocimiento, así como su falta de militancia o vínculo con algún partido o gobierno y su vinculación con la sociedad organizada siga siendo un valor fundamental y a la vez soporte de un mecanismo para fortalecer la transparencia de los procesos electorales. Es así que los ciudadanos, en su carácter de consejeros electorales, participan en la integración de la autoridad encargada de organizar las elecciones, mismos que requieren, para su adecuado funcionamiento y cabal responsabilidad, organizar las elecciones, obtener mayores y más útiles elementos para su mejor desempeño de atribuciones, haciendo del pleno conocimiento de sus atribuciones y obligaciones por parte de quienes habrán de ejercer actos de autoridad en materia electoral un mecanismo de transparencia hacia la ciudadanía en general.

*En 1990, con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) se buscó crear una figura ciudadana que, junto con el personal profesional a su*

*servicio, contribuyera a ganar confianza en las elecciones dado que eran muy cuestionadas.*

*En un primer momento se pensó en una especie de “ciudadanos magistrados” y se pedía, por concebir la materia electoral como algo técnico, que fueran licenciados en derecho.*

*En 1994 se cambió esa idea porque las elecciones nos incumben a todos y se creó la figura del Consejero Ciudadano sin importar la profesión.*

*Sólo se pedía que fueran ciudadanos honorables, imparciales y reconocidos socialmente a fin de infundir confianza, a los partidos y a la sociedad, en las elecciones.*

*En 1996 se crea la figura del Consejero Electoral y se va incluyendo en todas las legislaciones.*

*Se da independencia, de los gobiernos federales y estatales, a los organismos encargados de las elecciones.*

*El Presidente y los Consejeros Electorales son los únicos con voz y voto en los Consejos de los institutos electorales, fortaleciéndose su ciudadanización. (Guía para Consejeros Electorales, IEM, 2007, consultada en la página web [www.iem.org](http://www.iem.org) el 29 de marzo de 2016)*

Es de suma importancia, preparar a quienes han sido elegidos como Consejeros Electorales a partir de la vinculación de sus labores con los conocimientos y habilidades necesarias para actuar con mayor oportunidad y eficacia durante el proceso electoral, lo que implica el estudio de los fines, la estructura organizacional y el funcionamiento del Instituto Electoral correspondiente, así como del marco jurídico, las disposiciones legales y procedimientos que regulan la planeación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de las actividades y obligaciones que tendrán en el desempeño de su encargo.

Actualmente, existen programas, cuyo objetivo principal es preparar a los ciudadanos electos como Consejeros Electorales para su incorporación al desempeño de sus funciones en los Consejos Locales, Distritales o Municipales, proporcionándoles una

orientación general sobre la misión, estructura y funcionamiento del órgano electoral de quien dependen, así como el marco jurídico, las disposiciones legales y procedimientos que regulan la planeación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de las actividades y obligaciones que tendrán en el desempeño de su encargo.

Para ser Consejero Electoral de los Consejos Locales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales lo establece en su artículo 66:

**Artículo 66.**

*1. Los Consejeros Electorales de los consejos locales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:*

*a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;*

*b) Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;*

*c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;*

*d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;*

*e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y*

*f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.*

*2. Los Consejeros Electorales serán designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos para un proceso más.*

**3. Para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales.**

*4. Los Consejeros Electorales recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine. Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el Libro Octavo de esta Ley y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución.*

Por lo cual, los Consejeros Electorales, están formados por ciudadanos imparciales que fungen como supervisores de la organización de una elección, razón por la cual, es invaluable su participación en los procesos electorales.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PERMISOS LABORALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ELECTORALES, ESTUDIO DE CASO. SERVIDOR PÚBLICO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

**4.1 DEFINICIÓN DE ESTUDIO DE CASO. 4.2 ELEMENTOS. 4.3 MODELOS EN RAZÓN DE PROPÓSITOS METODOLÓGICOS. 4.4 ESTUDIO DE CASO. 4.4.1 PERSONAJES. 4.4.2 ORIGEN. 4.4.3 CAUSAS. 4.4.4 CONSECUENCIAS. 4.4.4.1 POLÍTICO-ELECTORALES. 4.4.4.2 LABORALES. 4.4.4.3 JURÍDICAS.**

#### **4.1 DEFINICIÓN DE ESTUDIO DE CASO**

En el proceso burocrático, la representación de una situación de la realidad como base para la reflexión y el aprendizaje ha sido utilizada desde tiempos remotos, el planteamiento de un caso es siempre una oportunidad de aprendizaje significativo y trascendente en la medida en que quienes participan en su análisis logran involucrarse y comprometerse tanto en la discusión del caso como en el proceso grupal para su reflexión. Es necesario señalar, que los estudios de caso requieren de una metodología para su desarrollo, empleando una técnica que permita marcar los pasos de tiempo e importancia para el objeto o fenómeno a puntualizar.

Para la profesora Olivia Carrillo Gamboa, un estudio de caso es *“una relación escrita que describe una situación acaecida en la vida de una persona, familia, grupo o empresa”*. Las Estrategias y Técnicas Didácticas en el Rediseño, Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo, (consultada el 29 de marzo de 2015, en la página web: <http://www.sistema.itesm.mx/va/dide/inf-doc/estrategias/>)

El Dr. José M. Huerta, señala que el estudio de caso *“es un método cualitativo de investigación o evaluación. Los números y datos estadísticos son generalmente sustituidos por una descripción narrativa”*. Guía para los Estudios de Caso como



Técnica de Evaluación o Investigación, (consultada el 29 de marzo de 2016, en la página web: <http://institutodeinvestigacionesjuridicas/revistas/unam>)

También se considera *“una unidad social que puede ser un individuo, familia, grupo, unidad educativa o una comunidad”* (Van, 1990, p. 75). Su propósito consiste en indagar profundamente los fenómenos que constituyen el ciclo vital de dicha unidad, en vista a establecer generalizaciones acerca de la población a la cual pertenece.

Los estudios de caso son similares a las encuestas, pero en este tema son más exhaustivos, restringiéndose a un número limitado de casos representativos, concediendo mayor importancia a los factores de orden cualitativo.

El método de estudio de caso es apropiado para estudiar situaciones particulares en profundidad, donde se requiere estudiar en detalle a los sujetos pertinentes, persigue describir la unidad en profundidad, en detalle, basada en el contexto y de una manera total.

## **4.2 ELEMENTOS**

De acuerdo a las definiciones antes señaladas, los elementos que se desprenden son los siguientes:

1. Relación escrita.
2. Situación de vida.
3. Persona, familia, grupo social, empresa.

En lo que corresponde al primer punto, debe ser escrita para que quede el soporte de los datos obtenidos de una manera que ubique los elementos cualitativos del tema, problema u objeto de estudio.

La situación de vida, porque permite conocer a fondo las circunstancias que dieron el motivo a la elección del caso a estudio. Y el tercer punto, permite elegir el campo de estudio, individual, pareja, colectivo, etcétera.

Los elementos de caso proporcionan datos concretos para reflexionar, analizar y discutir en grupo las posibles salidas que se pueden encontrar a cierto problema.

De lo antes manifestado, es necesario ubicar:

- I. Describir el objeto o fenómeno, no solamente su aspecto externo, también su estructura interna, y quizás también su desarrollo anterior.
- II. Explicar las razones porque es el objeto como es, o su desarrollo anterior.
- III. Predecir el futuro del objeto.
- IV. Planear las mejoras al objeto o a otros objetos similares, o reunir opiniones sobre él, es decir un acercamiento normativo.

El diseño de una investigación de estudio de caso gira alrededor de la fase de establecimiento de hipótesis o soluciones provisionales, formulando afirmaciones sobre el problema planteado con la función de guiar la investigación en la dirección correcta.

#### **4.3 MODELOS EN RAZÓN DE PROPÓSITOS METODOLÓGICOS**

Dentro del enfoque de estudio, se pueden considerar tres principios que se diferencian en razón de los propósitos metodológicos que específicamente se pretenden en cada uno (Martínez y Musito, 1995, p. 125):

- a. **MODELO CENTRADO EN EL ANÁLISIS DE CASOS.** Pretende el conocimiento y la comprensión de los procesos de diagnóstico e intervención llevados a cabo, así

como de los recursos utilizados, las técnicas empleadas y los resultados obtenidos a través de los programas de intervención propuestos. A través de este modelo, básicamente se pretende que los estudiantes, y/o profesionales en formación, conozcan analicen y valoren los procesos de intervención elaborados por expertos en la resolución de casos concretos. Complementariamente, se pueden estudiar soluciones alternativas a la tomada en la situación objeto de estudio.

b.     MODELO PARA LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS Y NORMAS LEGALES ESTABLECIDAS. Busca desarrollar un pensamiento deductivo, a través de la atención preferente a la norma, a las referencias objetivas y pretende que se encuentre la respuesta correcta a la situación planteada y está desarrollado preferentemente en el campo del derecho.

c.     MODELO QUE BUSCA EL ENTRENAMIENTO EN LA RESOLUCIÓN DE SITUACIONES. Sí bien requiere la consideración de un marco teórico y la aplicación de sus prescripciones prácticas a la resolución de determinados problemas, exigen que se tienda la singularidad y complejidad de contextos específicos. Se subraya igualmente el respeto a la subjetividad personal y la necesidad de atender a las interacciones que se producen en el escenario que está siendo objeto de estudio. En consecuencia, en las situaciones presentadas (dinámicas, sujetas a cambios) no se da “la respuesta correcta”, exigen al profesor estar abierto a soluciones diversas.

Independiente de la elección del modelo, el estudio de caso es una estrategia didáctica en la que se requiere implicación de los sujetos que estudian el problema.

Es necesario manifestar las ventajas del estudio de caso, las cuales, permiten llegar a una relación estrecha y profunda con los participantes, pueden ser eficientemente combinados con otros métodos, tales como la encuesta y la observación, ofrece una oportunidad única para estudiar grupos y familias en profundidad; la información que se obtiene es de la unidad estudiada como un total y puede ajustarse para estudiar situaciones específicas.

#### 4.4 ESTUDIO DE CASO

Como ya se señaló, el servidor público, es toda persona que desempeña un empleo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal o del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

Y el empleado público, es aquel que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento o porque está incluido en las listas de raya, y se desempeña normalmente en actividades de apoyo funcionario.

Así como funcionario, es aquel que dispone del poder jerárquico respecto de los empleados y de los funcionarios inferiores; poder que deriva de la capacidad de mando, de decisión y de disciplina; son los llamados mandos superiores.

Por otro lado, como se destacó en el capítulo correspondiente, el párrafo cuarto del artículo 5°, así como la fracción V, del artículo 36 de la Carta Magna, establecen como obligación del ciudadano mexicano, el desempeño de las funciones electorales que se le asignen.

No obstante que la ley máxima en México, es la propia Constitución, considerada como...“La ley fundamental de la organización de un Estado, es la norma fundante o primaria de la cual deriva todo un sistema jurídico que tiene su origen y su fin en la misma, toda vez que el sistema normativo en su conjunto surge de esta y está limitado por ésta...” (Rigel, 2007, p. 2).

Por lo cual, la Constitución en la jerarquía de normas secundarias, reglamentarias e individualizadas, no pueden contravenir o violar lo que en ella está establecido

#### 4.4.1 PERSONAJES

TRABAJADORA AFECTADA:	<b>Ana María Lechuga Hernández</b>
AUTORIDAD DEMANDANTE:	<b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b>
ÓRGANO JURISDICCIONAL:	<b>Cuarta y Octava Salas    del Tribunal        Federal        de Conciliación y Arbitraje</b>
ACTO:	<b>Abandono de Empleo</b>

#### 4.4.2 ORIGEN

El día **3 de noviembre de 2005**, por determinación de una obligación ciudadana, señalada en el máximo instrumento legal, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la trabajadora acudió a tomar protesta del cargo como Consejero Electoral Propietario del Consejo Municipal Electoral de San Mateo Atenco, México, designada por el Instituto Electoral del Estado de México, con el permiso correspondiente del superior jerárquico, firmando un pase de salida para tal efecto, en el que se señaló la hora de entrada y de salida, para que se estuviera en posibilidad de aceptar el cargo conferido como Consejera Electoral.

A través de oficio sin número de fecha **05 de noviembre de 2005**, la Vocal Ejecutivo de la Junta Municipal Electoral de San Mateo Atenco, México; solicitó al Director General del Centro SCT México, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y

Transportes, otorgara las facilidades necesarias a la Trabajadora para que asistiera a las sesiones y reuniones de trabajo que convocara dicho órgano electoral.

**El 07 de noviembre de 2005** se le cita a la trabajadora para la instalación del Consejo Electoral Municipal, contando con la autorización correspondiente a través de un pase de salida para tal efecto.

No obstante mediante oficio número SCT.710.409-4076/2005 de fecha **10 de noviembre de 2005**, la jefa inmediata de la trabajadora la cita para el día 11 del mismo mes y año, para que comparezca a la instrumentación del Acta Administrativa en su contra, supuestamente por haber incurrido en abandono de trabajo y faltas de probidad al haberse apartado de las obligaciones que como Jefa de la Oficina tenía a su cargo.

En fecha **11 de noviembre de 2005**, se le instrumenta a la trabajadora, Acta Administrativa por supuesto abandono de trabajo, sin causa justificada y en la cual, la trabajadora manifestó que si solicitó el permiso correspondiente y que si hubo causa justificada por un mandato constitucional.

Sin que fuera del conocimiento de la trabajadora, en fecha **07 de marzo de 2006**, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal, presentó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, una demanda ordinaria laboral en su contra, para dar por terminados los efectos del nombramiento que ejercía en la misma Secretaría, por supuesto abandono de trabajo, argumentando que salió sin el permiso correspondiente, desobedeciendo instrucciones expresas giradas por su jefa inmediata, para que asistiera a una Licitación Pública Internacional, la cual tuvo verificativo el día 7 de noviembre de 2005, ofreciendo como pruebas, las siguientes:

POR PARTE DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

**1) Confesional.-** a cargo de la trabajadora demandada.

## **2) Documentales:**

- Nombramiento de la trabajadora, expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Escrito de fecha 01 de noviembre de 2005 en el que el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, designa a la trabajadora demandada como Consejero Electoral Propietario del Consejo Municipal de San Mateo Atenco.
- Escrito de fecha 01 de noviembre de 2005 expedido por el Consejero Presidente del Consejo General del IEEM, con el que se comunica que fue designada como Consejero Electoral Propietario del Consejo Municipal de San Mateo Atenco, y que el día 03 de noviembre de 2005, a las 12:00 horas se llevará a cabo la toma de protesta y entrega de nombramientos.
- Escrito de fecha 03 de noviembre de 2005, con el que el Consejo Municipal Electoral de San Mateo Atenco, convoca a la trabajadora para la Sesión de instalación del Consejo Municipal Electoral de San Mateo Atenco, del próximo 7 de noviembre del 2005 a las 11:00 horas, en las oficinas de este Órgano
- Toma de protesta de fecha 03 de noviembre de 2005, a cargo de la trabajadora para desempeñar las funciones de Consejero Electoral Propietario del Consejo Municipal de San Mateo Atenco.
- Escrito de fecha 05 de noviembre de 2005, con sello de recibido del Centro SCT México del día 07 del mes y año referidos, para acreditar que el día 07 de noviembre de 2005, el Director General del Centro SCT fue informado de que la trabajadora demandada había sido designada como Consejero Electoral Propietaria en el Consejo Municipal Electoral de San Mateo Atenco, para participar en el Proceso de Elección de Diputados e integrantes del

Ayuntamiento del día 12 de marzo de 2006, solicitándole a su vez se le otorgaran a la trabajadora demandada las facilidades necesarias a efecto de que asistiera a las sesiones y reuniones de trabajo convocadas por ese Órgano Electoral.

- Oficio SCT.710.D.148/2005 del 10 de noviembre de 2005, con el que el Director General del Centro SCT comunica que no es posible autorizar a dicha empleada federal que durante la jornada laboral se ausente, omita, retrase y desatienda el trabajo a su cargo.
- Oficio citatorio SCT.710.409-4076/2005 de fecha 10 de noviembre de 2005, con el que se cita a la trabajadora para el día 11 del mes y año referidos, para que comparezca a la instrumentación del Acta Administrativa en su contra.
- Constancia de fecha 10 de noviembre de 2005 donde se hizo constar la notificación a la trabajadora demandada del oficio citatorio número SCT.710.409.- 4076/2006.
- Oficio citatorio SCT.710.409.-4077/2005 de fecha 10 de noviembre de 2005, con el que se notificó a la secretaría del Sindicato de la SCT Estado de México, para la instrumentación del Acta Administrativa en contra de la trabajadora
- Acta Administrativa de fecha 11 de noviembre de 2005
- Oficio de fecha 31 de octubre de 2005, SCT.710.303.20.1234-D/05 que contiene la invitación para asistir en el desarrollo de la licitación número 00009065-048-05 el día 07 de noviembre de 2005.
- Licitación pública 00009065-048-05 del 07 de noviembre de 2005, para acreditar que en la data citada se llevó a cabo la licitación en comento sin la presencia de la trabajadora demandada.



- Reporte para firma del período del 01 al 15 de noviembre de 2005, expedida a nombre de la trabajadora demandada, que hace constar la asistencia de la demandada a sus labores los días 1º, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 14 y 15 de noviembre del año referido.
- Condiciones Generales de Trabajo 2005, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En fecha **29 marzo de 2006**, a través de resolución interlocutoria, la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje autorizó la suspensión provisional de los efectos del nombramiento de la trabajadora

Con fecha **16 de junio del año 2006**, la Jefa del Departamento de Recursos Humanos de la Subdirección de Administración del Centro SCT Estado de México y un acompañante, notificaron a la trabajadora, el oficio de fecha 14 de junio del año 2006 firmado por el Director General del Centro SCT, Estado de México, en el que se le comunicaba la suspensión provisional de los efectos de su nombramiento, que le fue otorgado como Trabajadora de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, argumentando, un supuesto abandono de trabajo sin causa justificada.

Inconforme con ello la trabajadora dentro del plazo correspondiente, promueve juicio de Amparo Indirecto que por razón de turno correspondió al Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, quien dictó sentencia el **15 de junio de 2007** concediendo a la quejosa la protección constitucional, únicamente para efectos de que se emitiera nueva resolución que contenga la firma del Presidente de la Cuarta Sala y su Secretario, la cual causó ejecutoria el **04 de julio de 2007**.

**El 13 de julio de 2007**, en cumplimiento a la ejecutoria, la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, emite nueva resolución, en la que declara

procedente la suspensión provisional de los efectos del nombramiento de la trabajadora.

Por lo anterior, en fecha **28 de agosto del año 2007**, la trabajadora promueve una Demanda de Amparo Indirecto, en contra de la Resolución interlocutoria emitida por los CC. Magistrados Integrantes de la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en contra de la “suspensión provisional” del nombramiento de la trabajadora en el puesto que venía desempeñando.

El **28 de septiembre de 2007**, se le niega el amparo a la trabajadora, señalando que el acto reclamado no era privativo, sino de molestia

El **08 de junio de 2012**, a través del Laudo correspondiente los Magistrados integrantes de la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelven el fondo del asunto, negándole a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dar por terminados los efectos del nombramiento de la trabajadora, argumentando lo siguiente:

*“...el Titular Actor ofreció como prueba para acreditar su pretensión, el Acta Administrativa del once de noviembre de dos mil cinco,... dicha probanza no fue ratificada por los testigos de cargo, testimonios fundamentales para poder acreditar el abandono y las faltas de probidad que se le imputaron a la trabajadora demandada, y al no haberse perfeccionado dicha probanza, lo procedente es negar la autorización a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para dar por terminados los efectos del nombramiento de la C. Ana María Lechuga Hernández”*

Asimismo resuelve:

*“...debe resaltarse que la trabajadora demandada jamás faltó a sus labores de manera injustificada sino que únicamente cumplió con la*

*comisión que le fue conferida por el Instituto Electoral del Estado de México y con su obligación como ciudadana de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior es así en términos de lo dispuesto por las fracciones IV y V del artículo 36 de nuestra Carta Magna,... Por todo lo anteriormente expuesto, lo procedente es negar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la autorización para cesar los efectos del nombramiento de la C. Ana María Lechuga Hernández”.*

La Dependencia inconforme, promovió Juicio de Amparo Directo en contra del Laudo correspondiente y que por razón de turno, correspondió conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, quien en fecha **18 de abril de 2013**, determinó negar el amparo solicitado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de su representante legal.

En fecha **05 de junio de 2013**, la trabajadora solicita la ejecución del laudo de fecha 08 de junio de 2012, a efecto de que se le cubrieran sus sueldos caídos y la reinstalaran a su fuente de trabajo.

Mediante acuerdo de fecha **20 de junio de 2013**, la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señala que toda vez que tanto en el Laudo del 08 de junio de 2012, como en el Amparo Directo, que se le negó a el Estado-Patrón, no se resolvió nada en relación a la reinstalación solicitada por la trabajadora, se dejaban a salvo los derechos de la misma, para que los hiciera valer en la vía y forma que considerara pertinente.

Inconforme con lo anterior, la trabajadora promueve Amparo Indirecto en contra de dicho acuerdo y que por razón de turno correspondió conocer al Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Trabajo del Distrito Federal, mismo que en fecha **14 de febrero de 2014**, resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal a la trabajadora, a efecto de que la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dejara insubsistente el acuerdo reclamado y en su lugar, dictara otro en el cual, atendiera las manifestaciones y argumentos legales expuestos por la

trabajadora, quien argumentó que: si probó sus excepciones y defensas y se negó a la actora la autorización para dar por terminados los efectos de su nombramiento, por lógica jurídica se le debería reinstalar en sus labores y pagarle las prestaciones correspondientes; causando ejecutoria dicha resolución el **07 de marzo de 2014**.

En cumplimiento a dicha ejecutoria, en fecha **14 de marzo de 2014**, la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, emitió un acuerdo, en el que emitió un nuevo acuerdo plenario atendiendo las manifestaciones de la trabajadora, ordenando su reinstalación y pago de salarios caídos.

En fecha **16 de junio de 2014**, en cumplimiento al acuerdo plenario que antecede, los servidores públicos Administrativos del Centro SCT Estado de México, intentaron reinstalar a la trabajadora, bajo un código CF, que es un puesto de confianza, con un horario y una antigüedad laboral que no le correspondía, así como en una área administrativa en la que no ejercía sus funciones en el momento en que fue suspendida provisionalmente, por lo que la trabajadora no estuvo de acuerdo y no aceptó dicha reinstalación, ya que se violaban sus derechos laborales.

Por lo anterior, en fecha **19 de junio de 2014**, la trabajadora solicitó a la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la aclaración del acuerdo plenario, a fin de que la reinstalaran en el puesto que ocupaba en el momento de la suspensión provisional, con la categoría, horario y antigüedad que por derecho le correspondía.

En fecha **08 de agosto de 2014**, la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, emite acuerdo plenario en el que se ordena la reinstalación de la trabajadora a sus labores con su puesto de base, con el horario y código que le correspondía, y con los años de antigüedad reconocidos desde la fecha de su ingreso inicial.

Es hasta el **04 de diciembre de 2014**, cuando se reinstala a la trabajadora con su Código y Puesto que ocupaba, en el momento de la suspensión provisional de que fue objeto.

#### **4.4.3 CAUSAS**

**PRIMERO:** Se notifica a la trabajadora por medio del Instituto Electoral del Estado de México, que se le designó como Consejera Electoral Propietaria, del Consejo Municipal del San Mateo Atenco, Estado de México.

**SEGUNDO:** La trabajadora solicita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorización para acudir a la entrega de nombramientos por parte del IEEM (Instituto Electoral del Estado de México), el día 3 de noviembre de 2005, y contando con dicho permiso, se ausentó de su trabajo para tal efecto.

**TERCERO:** Asimismo, solicitó permiso a la máxima autoridad de su centro de trabajo, para que se le otorgaran las facilidades necesarias para estar en posibilidad de desempeñar el cargo como funcionario electoral y asistir a las reuniones de trabajo que convocara el órgano Electoral correspondiente.

**CUARTO.-** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 03 días después de lo acontecido niega la autorización a la trabajadora, levantándole acta administrativa por supuesto abandono de trabajo, entablado demanda laboral en su contra de la que se derivó, la suspensión provisional de los efectos de su nombramiento.

#### **4.4.4 CONSECUENCIAS**

No obstante que está plenamente establecido en la Constitución Política, la obligación que los ciudadanos tienen de cumplir con las funciones electorales que se le asignen, a la trabajadora se le causaron grandes perjuicios económicos, laborales, profesionales y familiares, toda vez que si bien es cierto, la suspensión de los efectos de su nombramiento fue provisional, en tanto se resolvía de fondo el asunto, también lo es, que durante casi 07 años se quedó sin su fuente de ingresos, con un enorme

daño moral, sin oportunidad de un crecimiento profesional, así como la nula posibilidad de ingresar en alguna otra Dependencia de Gobierno por tal antecedente.

Esto es así, toda vez que, no obstante de que la suspensión provisional de que fue objeto la trabajadora, fue una medida precautoria y no prohibitiva, se le causaron grandes perjuicios de difícil reparación.

#### **4.4.4.1 POLÍTICO-ELECTORALES**

Derivado del documento consistente en la designación como Consejero Municipal Electoral Propietario del Consejo Municipal de San Mateo Atenco, administrada con la prueba confesional a cargo de la trabajadora, se comprobó en el juicio laboral, que por mandato Constitucional tuvo que desempeñar sus funciones como Consejero Municipal Electoral, amén de no perder sus derechos políticos y de no incurrir en el ilícito tipificado como Delito en contra del Proceso Electoral.

*Artículo 318.- Comete el delito contra el proceso electoral, el funcionario electoral que:*

*I. Se abstenga de cumplir con sus obligaciones electorales sin causa justificada;*

Por lo que si bien es cierto que la trabajadora se ausentó de sus labores, también lo es que fue con el permiso correspondiente y con causa justificada, toda vez que en virtud de su nombramiento como Consejera Electoral Municipal, fue necesario que asistiera dentro de su horario laboral a la sesión de Instalación del Consejo Municipal de San Mateo Atenco, Estado de México, función que debía cumplir por ser una "Obligación Constitucional", tal como lo disponen los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*Artículo 5º.*

*...En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale”.*

*Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*...*

*V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

*1. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley”...*

#### **4.4.4.2 LABORALES**

En primer lugar, debido al nombramiento que como Consejera Electoral recayó en la trabajadora, expedido por el Instituto Electoral del Estado de México, ésta, solicitó el permiso correspondiente ante su superior jerárquico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgándole la autorización solicitada tal como fue demostrado; en segundo lugar, cuando la trabajadora se ausentó por motivos de su nombramiento como Consejera Electoral, no obstante de contar con el permiso respectivo, fue la misma Secretaría quien promovió una demanda en su contra,

argumentando un supuesto abandono de empleo, no obstante el hecho de que dicha trabajadora realizó los trámites administrativos para poder ausentarse de sus labores, haciendo la SCT caso omiso de esto, ya que previamente a que se le corriera traslado de la demanda laboral interpuesta en su contra, se le suspendió de sus actividades laborales, por lo que se quedó en completo estado de indefensión; en tercer lugar, por las consecuencias anteriores, a fin de defender sus derechos laborales, durante toda la secuela procesal demostró que todo los argumentos de la SCT, habían sido dolosos y plagados de vicios, no obstante, por el laudo correspondiente y un amparo para su ejecución se resolvió en favor de la trabajadora, devolviéndole su puesto y sus derechos laborales de los que por muchos años la suspendieron.

Como quedó demostrado, la trabajadora nunca tuvo la intención de abandonar su trabajo, en el Centro SCT, Estado de México, toda vez que era su única fuente de ingresos, razón por la cual necesitaba que se le reinstalara en su puesto como Jefe de Oficina de Contratos y Derecho de Vía en la Unidad de Asuntos Jurídicos del Centro SCT, Estado de México. Ya que con la suspensión provisional de los efectos de su nombramiento, quedó en un total desamparo económico, teniendo a su cargo a dos menores los cuales se encontraban en la guardería que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por sus siglas ISSSTE, así mismo, se encontraba cubriendo un crédito hipotecario y un crédito complementario y que a la fecha, el primero de los señalados aún se encuentra vigente; de igual manera, fue privada de los servicios médicos tanto para ella como para sus menores hijos, y que al suspenderles estos beneficios, sin siquiera ser responsables de lo acontecido, trayendo como consecuencia un quebrantamiento económico y moral muy difícil de reparar.

No obstante la reinstalación de la trabajadora, el ambiente laboral hacia la misma es destructivo, a consecuencia de dicha demanda.

Lo anterior es así, toda vez que en un primer intento de reinstalación laboral de la trabajadora, en fecha 16 de junio de 2014, las autoridades administrativas del Centro



SCT Estado de México pretendieron realizar la reinstalación formulando una acta administrativa en la cual se le asignaba a la trabajadora un código CF, es decir, un puesto de confianza, cuando la misma contaba con una plaza de base, con todos los derechos que establecen las Condiciones Generales de Trabajo de la SCT, así como que no se le estaban considerando los años de antigüedad con los que ya contaba; de igual manera, la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, el Subdirector de Administración y el Jefe de la Unidad Jurídica, se negaban a reinstalarla en el puesto en que se encontraba al momento de la suspensión, a lo que la trabajadora se rehusó categóricamente, en virtud de que en las Condiciones Generales de Trabajo de la SCT, se establece que:

## *CAPÍTULO XI OBLIGACIONES DEL TITULAR*

*Artículo 69.- El titular deberá:*

*V.- Reinstalar al Trabajador en el puesto del cual lo hubiere separado y ordenar el pago de los salarios caídos a que fuere condenado por laudo ejecutoriado. En el caso de supresión de la plaza, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente...*

Por lo anterior, no fue posible llevar a cabo dicha reinstalación, por evidentes violaciones a los derechos de la trabajadora.

Posteriormente, una vez reinstalada la trabajadora de acuerdo a la normatividad, la misma cuenta con un puesto y un nombramiento (jefa de oficina de Contratos, en el Departamento de Contratos y Estimaciones, de la Subdirección de Obras) mismo que en la práctica no ejerce, ya que su jefe inmediato supuestamente por instrucciones superiores, no le turna asuntos para su atención y efectos, toda vez que se los turna al personal que presta sus servicios de manera eventual y sin ningún nombramiento, ni personalidad jurídica para ejercer funciones de servidor público, manteniendo las actividades de la trabajadora “congeladas” o limitadas a realizar actividades de un

auxiliar administrativo, (auxiliando a la secretaria) no obstante la preparación académica, la experiencia y conocimientos de la misma. Lo que ocasiona frustración e impotencia en la trabajadora, estando imposibilitada para ejercitar acciones legales ante tales injusticias, porque impera el poderío de unos cuantos, lo que ocasionaría hasta la pérdida de la fuente laboral, ya que a su antojo ese poderío, puede instrumentar expedientes a su conveniencia como le aconteció a dicha trabajadora.

Por otro lado, es pertinente señalar que la Ley Federal del Trabajo, de la que emana la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, claramente tiene establecido, como una obligación del Patrón (artículo 132):

***“IX.- Conceder a los trabajadores el tiempo necesario para el ejercicio del voto en las elecciones populares y para el cumplimiento de los servicios de jurados, electorales y censales, a que se refiere el artículo 5o., de la Constitución, cuando esas actividades deban cumplirse dentro de sus horas de trabajo;”***

Haciendo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes total caso omiso a la supletoriedad de la Ley.

#### **4.4.4.3 JURÍDICAS**

Como ha quedado señalado, la trabajadora nunca tuvo la intención de abandonar su empleo en el Centro SCT, Estado de México, por ser su única fuente de ingresos, reiterando, que con el Instituto Electoral del Estado de México no tenía relación laboral alguna, razón por la cual necesitaba su reinstalación en su puesto como Jefe de Oficina de Contratos correspondiente, en virtud de haber quedado junto con sus dos menores hijos en completo y total desamparo económico por la pérdida de sus derechos laborales y de seguridad social.

Ya que si bien es cierto que la trabajadora no abandonó sus labores de manera injustificada, también lo es, que esto obedeció al cumplimiento de una obligación

derivada de un nombramiento otorgado como Consejera Electoral Propietaria, tal como quedo consignado, tanto en el laudo de fecha 08 de junio de 2012; como en el amparo número 68/2013-989/2013 que lo confirmó a través de la resolución de fecha 18 de abril de 2013. Luego entonces, conforme a la fracción V del artículo 36 constitucional ya transcrito, es inconcuso que la trabajadora resultó obligada a desempeñar el cargo mencionado. Tal como se desprende del Laudo correspondiente que a la letra dice:

*“No obstante lo anterior, debe resaltarse que la trabajadora demandada jamás faltó a sus labores de manera injustificada sino que únicamente cumplió con la comisión que le fue conferida por el Instituto Electoral del Estado de México y con sus obligaciones como ciudadana de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior es así en términos de lo dispuesto por las fracciones IV y V del artículo 36 de nuestra Carta Magna...*

*Por todo lo anteriormente expuesto, lo procedente es negar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la autorización para cesar los efectos del nombramiento de la C. Lechuga Hernández Ana María.*

*En mérito de lo expuesto y fundado, y en apoyo a lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley de la Materia es de resolverse y se: -----*

#### **R E S U E L V E:**

*PRIMERO.- El Titular Actor no acreditó la procedencia de su acción y la trabajadora justificó sus excepciones y defensas. -----*

*SEGUNDO.- Se niega al Titular Actor Secretaría de Comunicaciones y Transportes dar por terminados los efectos del nombramiento de la*

*C. Lechuga Hernandez Ana María.- Lo anterior, en términos del considerando VI del presente Laudo”. -----*

Asimismo, en la resolución de fecha 18 de abril de 2013 del Amparo Directo Número D.T.- 68/2013-989/2013, se desglosó lo siguiente:

**C O N S I D E R A N D O:**

*“ ...*

*CUARTO.- Los conceptos de violación resultan infundados en una parte y fundados pero inoperantes en otra.*

*Es infundado el anterior concepto de violación, en virtud de que, contrario a la aseveración del impetrante, la fracción V del artículo 36 constitucional sí resulta aplicable al caso de la trabajadora Lechuga Hernández Ana María, por las siguientes razones: El precepto de mérito establece en la parte que interesa lo siguiente: “Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: ...V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”... Ahora bien, la trabajadora demandada fue designada en el cargo de Consejero Electoral Propietario del Consejo Municipal de San Mateo Atenco, Estado de México, para desempeñar funciones electorales, como se desprende del nombramiento respectivo que corre agregado a foja 39 de autos, ofrecido por el propio Titular Actor, documento que en su parte conducente dice: ... se sirvió designar al C. Lechuga Hernández Ana María, como CONSEJERO ELECTORAL PROPIETARIO, del Consejo Municipal de SAN MATEO ATENCO, quien participará en la organización, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral 2005-2006, en el Estado de México, ... Entonces, conforme a la fracción V del artículo 36 constitucional ya transcrito, es inconcuso que la nombrada trabajadora resultó obligada a desempeñar el cargo mencionado.*

*En otro aspecto de sus conceptos de violación, el quejoso aduce que la autoridad responsable pasó por alto que el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone que los Consejeros Electorales, durante su ejercicio, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, y que los emolumentos que perciban serán los previstos en el presupuesto de egresos del estado, por lo que la trabajadora..., al desempeñar el cargo de Consejero Electoral, no lo hizo en calidad de una obligación ciudadana, sino con el carácter de un empleo. Es infundado el anterior concepto de violación, en virtud de que el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, no se refiere a los Consejeros Electorales Municipales, sino al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de México...*

*En otro aspecto del capítulo que se analiza, el impetrante aduce que la autoridad responsable, negó eficacia probatoria a la documental base de su acción, consistente en el acta administrativa levantada a la trabajadora..., en el acta administrativa de mérito ofrecida por el Titular actor, de fojas 48 a 58 de autos, la trabajadora manifestó lo siguiente: "...NIEGO HABER VIOLADO LO ESTABLECIDO EN MI CONSTANCIA DE NOMBRAMIENTO Y MIS FUNCIONES, ASIMISMO NIEGO HABER ABANDONADO MIS LABORES SIN CAUSA JUSTIFICADA, TODA VEZ QUE DE ACUERDO A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FUI INSACULADA Y DESIGNADA COMO CONSEJERO ELECTORAL LO QUE PRUEBO CLARAMENTE CON EL ORIGINAL DEL NOMBRAMIENTO DEL CUAL SE LE INFORMÓ AL DIRECTOR GENERAL DE ESTE CENTRO SCT, A TRAVÉS DE OFICIO SIN NÚMERO DE FECHA CINCO DE NOVIEMBRE DEL PRESENTE AÑO, SUSCRITO POR LA LIC...., VOCAL EJECUTIVO DE LA JUNTA MUNICIPAL*

**NÚMERO 77, LO QUE COMPRUEBO CON EL ACUSE DE RECIBO DE LA PROPIA DIRECCIÓN GENERAL...”.**

*“Luego, al haber quedado acreditada la obligación de la trabajadora demandada, de cumplir con las funciones electorales derivadas del nombramiento de Consejero Electoral que le fue conferido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, y al no haber sido ratificada el acta administrativa de once de noviembre de dos mil cinco por los testigos de cargo ahí mencionados, ofrecidos por el Titular actor, fue correcto que la autoridad responsable le negase eficacia probatoria a dicha documental para acreditar el abandono de empleo imputado a la referida trabajadora, toda vez que para que alcanzara eficacia probatoria, era menester que fuese ratificada por sus firmantes, específicamente por los testigos de cargo..., lo que no aconteció, dado que mediante acuerdo de veinte de abril de dos mil nueve (foja 492), la Cuarta Sala le decretó al oferente la deserción de la ratificación de dicha documental por las razones ahí expuestas, máxime que el acta en cuestión ni siquiera aparece firmada por el segundo ratificante...”*

*“...Tomando en consideración que en las relaciones laborales con sus servidores públicos, el Estado no actúa como autoridad, sino como sujeto patronal de un contrato de trabajo, según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Suprema Corte, y que cuando el titular de una dependencia burocrática (o la persona indicada para ello), ordena el levantamiento del acta administrativa que exige el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con miras a verificar si un servidor público incurrió en alguna de las causales rescisorias que especifica ese mismo ordenamiento, tampoco lo hace como autoridad, sino asimilado a un patrón, debe considerarse dicha acta como un documento privado. Por otra parte, de acuerdo con los artículos 46, fracción V y 127 bis, de dicha ley,*

*toca al titular de cada dependencia ejercitar la acción para demandar la terminación de los efectos del nombramiento del servidor público y, asimismo, le corresponde la carga de probar la existencia de la causal relativa. En ese contexto, si en el acta administrativa se contiene la razón por la cual se demanda la terminación de los efectos de un nombramiento, y siendo esa acta un documento privado que no conlleva intrínsecamente la prueba plena de su contenido, para alcanzar tal fuerza se requiere de su perfeccionamiento, lo que se logra a través de la comparecencia, ante el órgano jurisdiccional, de quienes la firmaron, dando así oportunidad al trabajador de repreguntarles. Tal circunstancia opera independientemente de que el acta no haya sido objetada por el trabajador, pues de no ser así, y concluir que su ratificación sólo procede cuando se objeta, implicaría a su vez la grave consecuencia de otorgar a la parte patronal, aun en forma eventual, el poder de formular pruebas indubitables ante sí o por su orden, sin carga alguna de perfeccionamiento”.*

*“...como ya quedó dicho, las ausencias de la trabajadora demandada en todo caso resultan justificadas, dado que obedecieron al cumplimiento de su obligación ciudadana derivada de su nombramiento como Consejero Electoral Propietario, en términos del artículo 36, fracción V, constitucional ya invocado, máxime que la mencionada vocal ejecutivo de la Junta Municipal Número 77 del Instituto Electoral del Estado de México, previamente solicitó al referido Director, superior jerárquico de la trabajadora, mediante oficio de cinco de nombre del dos mil cinco, de foja 43 de autos ofrecido por la empleadora, el otorgamiento de facilidades necesarias a efecto de que pudiera asistir a las sesiones y reuniones de trabajo a las que convocara el mencionado órgano electoral, como se desprende de la parte final de dicho ocuroso.*

*En las relatadas condiciones, al no ser violatorio de garantías el laudo impugnado, procede negar el amparo al SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. **Por lo expuesto y fundado**; con apoyo además en los artículos 44, 46, 76, 77, 78, 79, 158, 188, 190 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:*

**ÚNICO.-** *La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** al SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES contra el acto de la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que hizo consistir en el laudo de fecha **ocho de junio de dos mil doce**, dictado en el juicio laboral número **1052/06**, seguido por el quejoso, en contra de Lechuga Hernandez Ana María. **Notifíquese;...***

Atenta a lo anterior, es importante señalar que si bien es cierto que tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo consideraron en sus respectivas resoluciones que la trabajadora únicamente cumplió con una obligación ciudadana para fungir como Consejera Electoral Municipal, también lo es que en dichas resoluciones sirvió de base para emitir ambos fallos que:

*“... al no haber sido ratificada el acta administrativa de once de noviembre de dos mil cinco por los testigos de cargo ahí mencionados, ofrecidos por el Titular actor, fue correcto que la autoridad responsable le negase eficacia probatoria a dicha documental para acreditar el abandono de empleo imputado a la referida trabajadora, toda vez que para que alcanzara eficacia probatoria, era menester que fuese ratificada por sus firmantes...”*

En ese sentido, ¿cuál hubiese sido la consecuencia jurídica sino se hubiese atacado el valor probatorio de la citada acta administrativa?, ¿se hubiese comprobado el



abandono de empleo a la trabajadora?, o ¿resolverían las autoridades jurisdiccionales en el mismo sentido en el que lo hicieron?

A fin de que tal situación no quede al azar, ni tampoco para que bajo el criterio personal de un Juzgador o menos aún del Estado-Patrón, le corresponda decidir, si se le otorga permiso a un trabajador, o servidor público, o empleado de gobierno, para que dentro de su horario de trabajo, cumpla con sus obligaciones constitucionales consignadas en los artículos 5° y 36, Párrafo Cuarto y Fracción V respectivamente, es imperiosos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contemple este derecho del trabajador y la obligación del Estado como Patrón.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta, tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que dependen de él.

**SEGUNDA.-** El Presidente de la República ante la falta de datos experimentales que permitieran dar importancia a la expedición de la Ley del Servicio Civil, se expidió el 9 de abril de 1934 mediante un acuerdo, nombrar y remover a sus empleados y ante la falta de datos a los empleados del Poder Ejecutivo, propios funcionarios y empleados de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigilancia de acuerdo a que ningún funcionario o empleado podrá ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones de Servicio Civil, que el propio acuerdo estableció.

**TERCERA.-** Con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional que sustituye al Estatuto regulando el régimen de la función pública. De acuerdo con esta última Ley, después de que ella define al trabajador al servicio del Estado, establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza que son los que específicamente se enumeran en la ley, y los cuales por no estar sometidos al régimen de esta pueden ser nombrados y removidos libremente, y la de empleados base sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley.

**CUARTA.-** En la época de la Colonia se implementó el trabajo libre, es decir a través de contrataciones de trabajadores que fueron llamados peones, aquí surgen los primeros trabajadores recluidos por la corona Española.

**QUINTA.-** En 1810 regía en nuestro país la Constitución de Cádiz, que continuaba manteniendo la monarquía como forma de gobierno sometido al español, por lo tanto las propuestas de la formación en una nueva nación eran aceptadas por los diversos sectores políticos, que desde tiempo atrás aspiraban a la independencia.

**SEXTA.-** La Constitución, en su artículo 108 establece como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

**SÉPTIMA.-** Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución y las leyes correspondientes.

**OCTAVA.-** Existe una diferencia entre la figura del servidor público y el funcionario público, el primero esta normado por un régimen de función pública, bajo una ley específica de derecho público y que asume actividades en los intereses primordiales del Estado, y el funcionario, es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia.

**NOVENA.-** Los funcionarios públicos, son designados por la ley, asumen grados superiores de la estructura orgánica, son titulares de órganos de gobierno que integran los poderes en la jerarquía más alta, son considerados trabajadores de confianza, y realizan actos de autoridad con investidura especial.

**DÉCIMA.-** La función electoral garantiza el ejercicio de los derechos político electorales y no se limita a los momentos electorales, ya que los partidos políticos deben trabajar a lo largo del tiempo electoral, debiendo dar cumplimiento a los principios de la función electoral.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Los ciudadanos deben cumplir con las funciones electorales que nos señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El cumplimiento de las funciones electorales, permitirá el trabajo coordinado de la estructura orgánica del ámbito político electoral, en beneficio de la sociedad, por lo que se debe generar el apoyo de la administración pública cuando el ciudadano también sea servidor público, dentro de la estructura, ya sea federal, estatal o municipal.

**DÉCIMA TERCERA.-** En tanto no se modifique la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éste, como patrón seguirá anteponiendo el interés administrativo, al interés colectivo constitucional, negando a su arbitrio, las autorizaciones a sus trabajadores para participar dentro de su horario normal de trabajo en funciones electorales.

**DÉCIMA CUARTA.-** Por la irregularidad, tanto del procedimiento administrativo, así como del procedimiento judicial laboral, aunado a la falta de pericia de la representación legal a cargo del sindicato de la trabajadora, el juicio duró más de 8 años, culminando con la reinstalación laboral, misma que se materializó hasta el mes de diciembre de 2014, toda vez que como ya se dijo, las autoridades administrativas del Centro SCT Estado de México, se negaban a tal situación pretendiendo reinstalar a la trabajadora en una área administrativa diversa a la que legalmente le correspondía, prolongándose con esto, la suspensión provisional de la que fue objeto.

**DÉCIMA QUINTA.-** Por lo anterior, existen daños y perjuicios en la persona de la trabajadora de muy difícil reparación, en virtud de que no se le conceden permisos, ni tolerancias, no se le otorgan viáticos, ni tiempo extra como a los demás trabajadores de su área administrativa, no obstante que como es conocimiento de sus superiores, es cabeza de familia, con dos menores de edad a su cargo y con un crédito hipotecario en proceso de pago, con un sueldo quincenal de \$2,965.00

**DECIMA SEXTA.-** No obstante existe la disposición Constitucional, que obliga al ciudadano a cumplir con el desempeño de las funciones electorales, asimismo, existe la reglamentación jurídica que establece la autorización de efectuar dichas actividades electorales dentro del horario de la jornada laboral, precisamente en la Ley Federal del Trabajo, de la que emana la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y de igual manera, existe la normatividad que sanciona la omisión del cumplimiento de dicha obligación Constitucional.

Pero no existe, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que: precisamente el Estado-Patrón ***Conceda a sus trabajadores el tiempo necesario para el cumplimiento de las funciones electorales y censales, a que se refiere el artículo 5o., de la Constitución, cuando esas actividades deban cumplirse dentro de sus horas de trabajo.***

## PROPUESTA DE TESIS:

El presente estudio de caso, me dio la pauta para realizar mi trabajo de tesis, con el objeto de que no se repita la total injusticia que se cometió en mi contra y terminar con el poderío con el que actúa el Estado como patrón, por lo menos en un caso como este, dejando con ello experiencia, estudio, análisis para la propuesta legal mediante una **reforma por adición de la Fracción XI, al artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, para quedar como sigue.

***“Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:***

*...*

***XI.- Conceder a los trabajadores el tiempo necesario para el cumplimiento de las funciones electorales y censales, a que se refiere el artículo 5o., de la Constitución, cuando esas actividades deban cumplirse dentro de sus horas de trabajo.”***

ANTES	AHORA
<p><b>Artículo 43.-</b> Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:</p> <p><b>I.-</b> Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón. Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley; 9 de 34</p> <p>Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;</p>	<p><b>Artículo 43.-</b> Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:</p> <p><b>I.-</b> Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón. Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley; 9 de 34</p> <p>Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;</p>

<p><b>II.-</b> Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;</p> <p><b>III.-</b> Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;</p> <p><b>IV.-</b> De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.</p> <p><b>V.-</b> Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;</p> <p><b>VI.-</b> Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:</p> <p><b>a)</b> Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p><b>b)</b> Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.</p> <p><b>c)</b> Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.</p> <p><b>d)</b> Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p> <p><b>e)</b> Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.</p>	<p><b>II.-</b> Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;</p> <p><b>III.-</b> Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;</p> <p><b>IV.-</b> De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.</p> <p><b>V.-</b> Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;</p> <p><b>VI.-</b> Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:</p> <p><b>a)</b> Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p><b>b)</b> Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.</p> <p><b>c)</b> Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.</p> <p><b>d)</b> Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p> <p><b>e)</b> Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.</p>
---	---

<p><b>f)</b> Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.</p> <p><b>g)</b> Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.</p> <p><b>h)</b> Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.</p> <p>Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.</p> <p><b>VII.-</b> Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;</p> <p><b>VIII.-</b> Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:</p> <p><b>a).-</b> Para el desempeño de comisiones sindicales.</p> <p><b>b).-</b> Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.</p> <p><b>c).-</b> Para desempeñar cargos de elección popular.</p>	<p><b>f)</b> Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.</p> <p><b>g)</b> Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.</p> <p><b>h)</b> Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.</p> <p>Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.</p> <p><b>VII.-</b> Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;</p> <p><b>VIII.-</b> Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:</p> <p><b>a).-</b> Para el desempeño de comisiones sindicales.</p> <p><b>b).-</b> Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.</p> <p><b>c).-</b> Para desempeñar cargos de elección popular.</p>
---	---

<p><b>d).-</b> A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y</p> <p><b>e).-</b> Por razones de carácter personal del trabajador.</p> <p><b>IX.-</b> Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.</p> <p><b>X.-</b> Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.</p>	<p><b>d).-</b> A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y</p> <p><b>e).-</b> Por razones de carácter personal del trabajador.</p> <p><b>IX.-</b> Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.</p> <p><b>X.-</b> Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.</p> <p><b><i>XI.- Conceder a los trabajadores el tiempo necesario para el cumplimiento de las funciones electorales y censales, a que se refiere el artículo 5o., de la Constitución, cuando esas actividades deban cumplirse dentro de sus horas de trabajo.”</i></b></p>
--	---



**ANEXOS**



SECRETARÍA DE COMUNICACIONES  
Y TRANSPORTES

CENTRO SCT ESTADO DE MEXICO  
UNIDAD DE ASUNTOS JURIDICOS  
SCT.710.409.-4076/2005

Toluca, Méx., a 10 de noviembre de 2005.

### CITATORIO

**LIC. ANA MARIA LECHUGA HERNÁNDEZ**  
JEFE DE LA OFICINA DE CONTRATOS  
Y DERECHO DE VIA, ADSCRITA A LA  
UNIDAD DE ASUNTOS JURIDICOS  
P R E S E N T E .

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 133 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se le cita a comparecer en el levantamiento del Acta Administrativa que se le instrumentará, en las oficinas que ocupan la Unidad de Asuntos Jurídicos del Centro SCT Estado de México, ubicada en la calle de Leandro Valle No. 303, 3° Piso, Colonia Reforma y Ferrocarril Nacional, C.P. 50090 de esta Ciudad de Toluca, Estado de México, el día 11 de noviembre de 2005, a las 09:00 horas por haber abandonado su empleo el día 7 de noviembre de 2005, e incurriendo en falta de probidad al haberse apartado de las obligaciones que como Jefa de la Oficina de Contratos y Derecho de Vía, adscrita a esta Unidad Jurídica tiene a su cargo, procediendo en contra de las mismas y desobedeciendo las ordenes de su superior inmediato en asuntos propios de la Jefatura de la Oficina a su cargo, sin causa justificada, omitiendo el cumplimiento de sus obligaciones, causando la deficiencia en el servicio público a su cargo.



SECRETARÍA DE COMUNICACIONES

Y TRANSPORTES

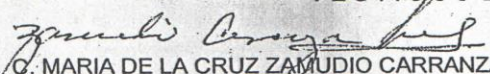
Dichas causales se encuentran previstas en los artículos 46 fracciones I y V, incisos a) e i) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 73, fracciones I, IV, XI de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Asimismo, se hace de su conocimiento que en el levantamiento de la citada Acta podrá presentar en su defensa las pruebas que considere pertinentes y se le apercibe que en caso de no comparecer el día y hora señalada el procedimiento administrativo se instaurará aún sin su presencia.

ATENTAMENTE  
SUFRAGIO, EFECTIVO, NO REELECCIÓN  
LA JEFE DE LA UNIDAD

  
LIC. MARIA PATRICIA LOPEZ MEZA

### TESTIGOS DE ASISTENCIA

  
C. MARIA DE LA CRUZ ZAMUDIO CARRANZA  
CREDENCIAL No. A0015599, EXPEDIDA POR  
LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y  
TRANSPORTES

  
C. CLAUDIA ASCENCION BRISEÑO.  
CREDENCIAL No. A0015111, EXPEDIDA  
POR LA SECRETARÍA DE COMUNICA-  
CIONES Y TRANSPORTES.



EXPEDIENTE N° 1052/06

I

OCTAVA SALA

EXPEDIENTE NÚMERO 1052/06  
SECRETARÍA DE  
COMUNICACIONES Y  
TRANSPORTES  
VS  
LECHUGA HERNÁNDEZ ANA MARÍA  
AUTORIZACIÓN DE CESE  
OCTAVA SALA

### L A U D O

México, Distrito Federal a ocho de junio de dos  
mil doce.-----

Vistos para resolver los autos del juicio al rubro  
indicado y; -----

### R E S U L T A N D O

1.- Con fecha siete de marzo de dos mil seis  
(foja 1-32) la Secretaría de Comunicaciones y  
Transportes solicitó autorización para cesar sin  
responsabilidad para el titular los efectos del  
nombramiento de la C. Lechuga Hernández Ana María,  
toda vez que la trabajadora demandada incurrió en  
irregularidades laborales consistentes en haber  
abandonado su empleo el día siete de noviembre de dos  
mil cinco, desobedeciendo así las instrucciones  
expresas que le fueron giradas por su Jefe Inmediato  
Superior, para que asistiera e interviniera en el  
desarrollo de la Licitación Pública Internacional No.



como se corrobora con el oficio SCT.710.D.148/2005 del diez de noviembre de dos mil cinco (foja 44).- No obstante lo anterior, debe resaltarse que la trabajadora demandada jamás faltó a sus labores de manera injustificada sino que únicamente cumplió con la comisión que le fue conferida por el Instituto Electoral del Estado de México y con su obligación como ciudadana de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior es así en términos de lo dispuesto por las fracciones IV y V del artículo 36 de nuestra Carta Magna, que a la letra establecen: "*Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.*"-----

Por todo lo anteriormente expuesto, lo procedente es negar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la autorización para cesar los efectos del nombramiento de la C. Lechuga Hernández Ana María.---

En mérito de lo expuesto y fundado y en apoyo a lo dispuesto por el artículo 137 de la ley de la Materia es de resolverse y se:-----

**R E S U E L V E :**

PRIMERO.- El Titular Actor no acreditó la procedencia de su acción y la trabajadora demandada justificó sus excepciones y defensas.-----

SEGUNDO.- Se niega al Titular Actor Secretaría de Comunicaciones y Transportes dar por terminados los efectos del nombramiento de la C. Lechuga Hernández Ana María.- Lo anterior, en términos del Considerando VI del presente laudo.-----

*"Con fundamento en el artículo 13 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la información del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, aprobado por el Tribunal en Pleno en sesión del 10 de junio del 2003 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio de 2003, dése vista a las partes interesadas en este juicio laboral, para que manifiesten si en el caso de que se haga público el laudo, están de acuerdo en que también se publiquen sus nombres y datos personales, en la inteligencia de que la falta de aceptación expresa conlleva su oposición para que el laudo respectivo se publique con dichos datos".-----*

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE y, en su oportunidad archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.-----

Así definitivamente juzgando lo resolvieron y firmaron los CC. Magistrados que integran la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por UNANIMIDAD DE VOTOS en Pleno celebrado con esta fecha.- DOY FE.-----

ABOO/mem

ESTA HOJA PERTENECE AL LAUDO DICTADO EN EL EXPEDIENTE 1052/06  
PROMOVIDO POR LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE VS  
LECHUGA HERNANDEZ ANA MARIA -----

constituye una obligación ciudadana, ni proviene de una elección popular directa, sino que se trata de un empleo remunerado, derivado de una relación laboral, por lo que el aludido precepto constitucional resulta inaplicable.

Es infundado el anterior concepto de violación, en virtud de que, contrario a la aseveración del impetrante, la fracción V del artículo 36 constitucional sí resulta aplicable al caso de la trabajadora ANA MARÍA LECHUGA HERNÁNDEZ, por las siguientes razones:

El precepto de mérito establece en la parte que interesa lo siguiente:

*"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: ...V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado". (El subrayado es de este Tribunal)*

...

*LVI Legislatura del Estado y a los integrantes de los 125 Ayuntamientos de la Entidad...".*

Entonces, conforme a la fracción V del artículo 36 constitucional ya transcrito, es inconcuso que la nombrada trabajadora resultó obligada a desempeñar el cargo mencionado.

En otro aspecto de sus conceptos de violación, el quejoso aduce que la autoridad responsable pasó por alto que el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone que los Consejeros Electorales, durante su ejercicio, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, y que los emolumentos que perciban serán los previstos en el presupuesto de egresos del estado, por lo que la trabajadora ANA MARÍA LECHUGA HERNÁNDEZ, al desempeñar el cargo de Consejero Electoral, no lo hizo en calidad de una obligación ciudadana, sino con el carácter de un empleo.



*PROPIA DIRECCIÓN GENERAL...".*

Luego, al haber quedado acreditada la obligación de la trabajadora demandada, de cumplir con las funciones electorales derivadas del nombramiento de Consejero Electoral que le fue conferido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, y no haber sido ratificada el acta administrativa de once de noviembre de dos mil cinco por los testigos de cargo ahí mencionados, ofrecidos por el Titular actor, fue correcto que la autoridad responsable le negase eficacia probatoria a dicha documental para acreditar el abandono de empleo imputado a la referida trabajadora, toda vez que para que alcanzara eficacia probatoria, era menester que fuese ratificada por sus firmantes, específicamente por los testigos de cargo JESÚS LÓPEZ RAMÍREZ, ALFREDO GARCÍA GOMORA y CLAUDIA ASCENSIÓN BRISEÑO, lo que no aconteció, dado que mediante acuerdo de veinte de abril de dos mil nueve (foja 492), la Cuarta Sala le decretó al oferente la



cinco a las 10:00 horas, por lo que al tratarse de pruebas comunes de las partes, tienen eficacia probatoria para demostrar la desobediencia en que incurrió dicha trabajadora, dado que omitió asistir a esa licitación.

Es infundado el anterior concepto de violación; en primer término porque si bien es cierto que la trabajadora demandada hizo suyas las documentales que refiere el impetrante, ello fue con el objeto de acreditar los extremos ahí señalados, esto es, que *"...el representante del Titular actor sobrepone su interés administrativo al interés colectivo constitucional..."* y que *"...nunca me he negado a cumplir con las órdenes de mis superiores, pero en este caso existe una obligación constitucional..."*, como textualmente rezan las partes conducentes de dicho escrito contestatorio de demanda.

En segundo término porque dichas documentales

dicho ocurso es de diez de noviembre de dos mil cinco, máxime que fue recibido hasta el día diecisiete del propio mes y año, como se advierte de la anotación manuscrita que aparece al margen inferior derecho puesta por quien lo recibió.

En segundo lugar porque, como ya quedó dicho, las ausencias de la trabajadora demandada en todo caso resultan justificadas, dado que obedecieron al cumplimiento de su obligación ciudadana derivada de su nombramiento como Consejero Electoral Propietario, en términos del artículo 36, fracción V, constitucional ya invocado, máxime que la mencionada vocal ejecutivo de la Junta Municipal Número 77 del Instituto Electoral del Estado de México, previamente solicitó al referido Director, superior jerárquico de la trabajadora, mediante oficio de cinco de nombre del dos mil cinco, de foja 43 de autos ofrecido por la empleadora, el otorgamiento de facilidades necesarias a efecto de que pudiera asistir a las sesiones y reuniones de trabajo a las que convocara

etc.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*dispuesto por las fracciones IV y V del artículo 36 de nuestra Carta Magna...*", como textualmente reza la parte final de Considerando VII del laudo impugnado, resulta irrelevante la valoración que dicha autoridad realizó sobre las documentales supervenientes, de modo que -se reitera- ningún caso tendría conceder el amparo para que prescindiera de valorarlas, dado que con ello no cambiaría el sentido del laudo. De ahí lo inoperante del concepto.

En las relatadas condiciones, al no ser violatorio de garantías el laudo impugnado, procede negar el amparo al SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 44, 46, 76, 77, 78, 79, 158, 188, 190 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

**ÚNICO.-** La Justicia de la Unión **NO**

## **FUENTES DE CONSULTA**

### **BIBLIOGRÁFICAS**

1. Acosta Romero Miguel (2002), Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, México.
2. Bejar Rivera José (2007), Curso de Derecho Administrativo, Editorial Oxford, México.
3. Bielsa Godínez Rafael (1964), Derecho Administrativo, Editorial Bielsa, Argentina.
4. Bolaños Linares Rogel (2007), Derecho Laboral Burocrático, Editorial Porrúa, México.
5. Covarrubias Duelas José de Jesús (2003), Derecho Constitucional Electoral, Editorial Porrúa, México.
6. Díaz de León Marco Antonio (1990), Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México.
7. Fraga Gabino (2012), Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México.
8. García Máynez Eduardo (1974), Los Principios Generales del Derecho, Editorial Porrúa, México.
9. Granados Atlaco Miguel Ángel (2009), Derecho Penal Electoral Mexicano, Editorial Porrúa, México.
10. Hurber Olea y Contró (2006), El Proceso Electoral, Editorial Porrúa, México.

11. León Magno George (2005), Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México.
12. López Sosa Eduardo y López Sosa Montes de Oca Natalia (2014), Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, México.
13. Morales Paulín Carlos (1995), Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México.
14. Orozco Garibay Pascual (2011), Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México.
15. Ponce de León Armenta Luis (2001), Derecho Político Electoral, Editorial Porrúa, México.
16. Remolina Roqueñi Felipe (2006), El Derecho Burocrático en México, Tomo I, Secretaría de Gobernación, México.
17. Reynoso Castillo Carlos (2006), Curso de Derecho Burocrático en México, Editorial Porrúa, México.
18. Rigel Bolaños Linares (2007), Derecho Laboral Burocrático, Editorial Porrúa, México.
19. Trueba Urbina Jorge (2004), Legislación Federal del Trabajo Burocrático, México.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Federal del Trabajo

3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernativa
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
6. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
7. Código Federal Electoral
8. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
9. Código Federal de Procedimientos Civiles

## **POLIGRAFÍA**

Diccionario Administrativo y Burocrático (2008), Oxford, México.

## **HEMEROGRAFÍA**

Ensayos Temáticos. El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

## **INFORMÁTICAS**

<http://www.contraloria.df.gob.mx>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.te.gob.mx/documentación/publicaciones/libros/formación.pdf>.